

Université de Montréal

**Le processus d'élaboration des politiques publiques de  
retraite au Canada et au Québec de 2003 à 2008**

par  
Sabrina Ruta

École de relations industrielles  
Faculté des études supérieures

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures et postdoctorales  
en vue de l'obtention du grade de Ph.D.  
en relations industrielles

juillet, 2011

© Sabrina Ruta, 2011

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Cette thèse intitulée :

Le processus d'élaboration des politiques publiques de retraite au Canada et au Québec de  
2003 à 2008

présentée par :

Sabrina Ruta

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Marcel Simard, président-rapporteur

Jean Charest, directeur de recherche

Michel Coutu, membre du jury

Marie-Josée Legault, examinatrice externe

Nicole Bernier, représentante du Doyen de Faculté

## Résumé

Les recherches en relations industrielles portent rarement sur les politiques publiques du marché du travail. Lorsqu'elles existent, ces recherches s'intéressent généralement à l'efficacité de ces politiques. Or, cette thèse illustre l'importance de comprendre comment se forment les lois et les règlements. Afin de mieux comprendre le processus d'élaboration des politiques publiques, une étude de cas a été réalisée dans le domaine des retraites au Québec et au Canada entre 2003 et 2008. Les retraites ont été ciblées en raison des bouleversements socio-économiques que connaissait le Canada à l'époque, notamment le vieillissement de la population et les fluctuations des rendements des fonds de retraite. Ce sujet a également été retenu car il s'agit d'une compétence partagée entre les paliers gouvernementaux fédéral et provinciaux ainsi que partagée entre le secteur public et privé.

Afin d'étudier la question, des théories en relations industrielles et en sciences économiques ont été considérées. C'est toutefois la théorie des courants multiples du politologue américain John Kingdon qui a été retenue comme fondement théorique de cette thèse. Cette théorie, qui postulait que les acteurs voulant influencer les politiques publiques devaient attirer l'attention sur des problèmes, contrôler le débat sur les politiques considérées et se faire des appuis, a été confirmée.

La contribution majeure de cette thèse a été d'identifier les différents types d'acteurs impliqués dans le processus d'élaboration de politiques publiques de retraite, les stratégies qu'ils ont employées pour y parvenir et les résultats de leurs efforts.

**Mots-clés :** Régimes de retraite, politiques publiques, Canada, Québec, acteurs, théorie des courants multiples

## Abstract

Research in Industrial Relations rarely focuses on labour market policies. When they do exist, these studies generally focus on the effectiveness of these policies. This thesis illustrates the importance of understanding how these public policies come about. A case study was conducted on pension laws and by-laws in Quebec and Canada between 2003 and 2008 to better understand the process of policymaking. Pensions were targeted because of the dramatic socio-economic changes taking place in Canada at the time, the aging population and changes in pension fund returns for example. This issue was also chosen because it is a responsibility shared between the federal and provincial governments and between the public and private sectors.

To study the issue, Industrial Relations and Economics theories were considered. However, John Kingdon's Multiple Stream theory was chosen as the theoretical basis of this thesis. Kingdon is an American political scientist. His theory, which postulates that political entrepreneurs need to attract attention on problems, control the debate on considered policies and gain support for their views if they want to influence public policy. The results of the case study confirm Kingdon's theory.

The major contribution of this thesis was to identify the different types of actors involved in the pension policymaking process, the strategies these actors have used to achieve their goals and the results of their efforts.

**Keywords :** Pensions, policy, Canada, Quebec, policy entrepreneur, Multiple Streams Theory

# Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Chapitre 1 Problématique de la recherche</b>   | <b>8</b>  |
| <b>1.1 Importance des politiques publiques de retraite</b>  | <b>10</b> |
| <b>1.2 Description du système de retraite</b>   | <b>12</b> |
| 1.2.1 Premier pilier : Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et Allocation                  | 14        |
| 1.2.2 Deuxième pilier : Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec                               | 14        |
| 1.2.3 Troisième pilier : Régimes d'entreprise ou régime de pensions agréés                                    | 15        |
| 1.2.4 Quatrième pilier : Régime enregistré d'épargne-retraite   | 16        |
| <b>1.3 Problématique des politiques de retraite au Canada : portrait des enjeux individuels et collectifs</b> | <b>17</b> |
| 1.3.1 Problèmes démographiques : Vieillesse de la population  | 17        |
| 1.3.1.1 Diminution de la natalité : diminution du nombre de cotisants   | 18        |
| 1.3.1.2 Augmentation de l'espérance de vie : retraites à payer pendant plus longtemps                         | 21        |
| 1.3.1.3 Retraites anticipées  | 22        |
| 1.3.1.4 Ratio de dépendance et ratio de passivité   | 26        |
| 1.3.1.5 Viabilité du système de retraite  | 30        |
| 1.3.1.5.1 Régime public d'assistance  | 31        |
| 1.3.1.5.2 RRQ/RPC   | 32        |
| 1.3.1.5.3 Régimes d'entreprises à prestations définies  | 32        |
| 1.3.2 Problèmes sociaux : prévention de la pauvreté et redistribution   | 34        |
| 1.3.2.1 Prévenir la pauvreté  | 35        |
| 1.3.2.2 Stratification sociale  | 37        |
| 1.3.2.3 Équité intergénérationnelle   | 43        |
| 1.3.3 Conclusion partielle sur la problématique des politiques de retraite au Canada                          | 44        |
| <b>1.4 Solutions envisagées par différents acteurs</b>  | <b>45</b> |
| 1.4.1 Réformes paramétriques : à la recherche de la viabilité   | 46        |
| 1.4.1.1 Élever l'âge de la retraite   | 46        |
| 1.4.1.2 Élever les contributions  | 48        |
| 1.4.1.3 Réduire la générosité des prestations   | 49        |
| 1.4.1.4 Réduire l'indexation des prestations  | 50        |
| 1.4.2 De prestations à cotisations définies : transfert du risque sur les employés                            | 51        |

|  |  |           |
|--|--|-----------|
| 1.4.3                                  | Favoriser les régimes privés : individualisation du risque de retraite                   | 54        |
| 1.4.4                                  | Augmenter l'offre de travail : réorganiser le marché du travail                          | 56        |
| 1.4.4.1                                | Incitations au départ à la retraite  | 58        |
| 1.4.4.1.1                              | Régimes publics  | 59        |
| 1.4.4.1.2                              | Régimes privés   | 62        |
| 1.4.4.1.3                              | Régimes officiels et non officiels de préretraite  | 62        |
| 1.4.4.2                                | Obstacles à l'allongement de la vie active de la part des employeurs                     | 64        |
| 1.4.4.2.1                              | Attitudes négatives et discrimination  | 64        |
| 1.4.4.2.2                              | Rémunération à l'ancienneté  | 66        |
| 1.4.4.3                                | Obstacles à l'allongement de la vie active de la part des travailleurs                   | 66        |
| 1.4.4.3.1                              | Formation  | 66        |
| 1.4.4.3.2                              | Services à l'emploi  | 68        |
| 1.4.4.3.3                              | Conditions de travail et aménagement du temps de travail                                 | 68        |
| <b>1.5</b>                             | <b>Conclusion sur les problèmes et les solutions en matière de retraite</b>              | <b>69</b> |
| <b>1.6</b>                             | <b>Question de recherche</b>   | <b>72</b> |
| <b>Chapitre 2 Recension des écrits</b> |  | <b>74</b> |
| <b>2.1</b>                             | <b>Théories en relations industrielles</b>   | <b>74</b> |
| 2.1.1                                  | Approche systémique ou théorie des systèmes  | 75        |
| 2.1.2                                  | Pluralisme   | 76        |
| 2.1.3                                  | Interactionnisme   | 77        |
| 2.1.3.1                                | Approche stratégique américaine  | 77        |
| 2.1.3.2                                | Approche stratégique française   | 79        |
| 2.1.4                                  | Économie politique critique  | 82        |
| 2.1.5                                  | Nouveaux sujets en relations industrielles   | 85        |
| <b>2.2</b>                             | <b>Théories en sciences économiques</b>  | <b>88</b> |
| 2.2.1                                  | Théorie néo-classique et la théorie des choix politiques ( <i>public choice theory</i> ) | 89        |
| 2.2.2                                  | Théorie keynésienne  | 92        |
| 2.2.3                                  | Théorie institutionnaliste   | 92        |
| <b>2.3</b>                             | <b>Théories en science politique</b>   | <b>95</b> |
| 2.3.1                                  | Environnement  | 97        |
| 2.3.2                                  | Acteurs  | 99        |

|   |            |
|---|------------|
| 2.3.3 Intrants  | 100        |
| 2.3.3.1 Théories de groupe  | 101        |
| 2.3.3.1.1 Théories de classe et théories marxistes  | 101        |
| 2.3.3.1.2 Théorie de l'élite  | 102        |
| 2.3.3.1.3 Pluralisme politique  | 105        |
| 2.3.4 Décision  | 108        |
| 2.3.4.1 Approche rationnelle  | 108        |
| 2.3.4.2 Incrémentalisme et rationalité limitée  | 110        |
| 2.3.4.3 « Modèle des poubelles » de Cohen, March et Olson                                   | 111        |
| 2.3.5 Extrants  | 113        |
| 2.3.5.1 Cadre conceptuel des étapes ( <i>Stages heuristic</i> )                             | 114        |
| 2.3.5.2 Théories institutionnalistes  | 118        |
| 2.3.5.2.1 Institutionnalisme historique : le path dependency                                | 120        |
| 2.3.5.2.2 Institutionnalisme du choix rationnel : l'importance stratégique des institutions | 123        |
| 2.3.5.2.3 Institutionnalisme sociologique : les symboles                                    | 125        |
| 2.3.5.3 Théorie des coalitions plaidantes   | 128        |
| 2.3.5.4 Théorie de l'équilibre ponctué  | 132        |
| 2.3.5.5 Théorie des courants multiples  | 136        |
| 2.3.5.5.1 Programme politique (agenda et alternatives)                                      | 137        |
| 2.3.5.5.2 Participants  | 138        |
| 2.3.5.5.3 Processus (courants)  | 139        |
| 2.3.5.5.3.1 Courant des problèmes   | 139        |
| 2.3.5.5.3.2 Courant des solutions   | 141        |
| 2.3.5.5.3.3 Courant politique   | 143        |
| 2.3.5.5.4 Convergence et fenêtres politiques  | 144        |
| 2.3.5.5.5 Particularités de la théorie des courants multiples                               | 145        |
| <b>2.4 Conclusions sur la recension des écrits</b>  | <b>147</b> |
| <b>Chapitre 3 Modèle d'analyse</b>  | <b>149</b> |
| <b>3.1 Opérationnalisation des concepts</b>   | <b>152</b> |
| 3.1.1 Variable dépendante : le programme politique  | 152        |
| 3.1.1.1 Délimitation du programme politique   | 153        |
| 3.1.1.2 <i>Agenda</i> : la liste des sujets à l'ordre du jour                               | 157        |

|  |            |
|--|------------|
| 3.1.1.2.1 Indicateurs de l'agenda  | 157        |
| 3.1.1.3 Politiques : sélection de solutions aux problèmes                      | 158        |
| 3.1.1.3.1 Indicateurs des politiques   | 158        |
| 3.1.2 Variables indépendantes : acteurs et stratégies                          | 160        |
| 3.1.2.1 Acteurs  | 161        |
| 3.1.2.1.1 Parlementaires   | 162        |
| 3.1.2.1.1.1 Premier ministre   | 163        |
| 3.1.2.1.1.2 Ministres  | 163        |
| 3.1.2.1.1.3 Députés et sénateurs   | 165        |
| 3.1.2.1.2 Fonction publique (Bureaucracy)                                      | 165        |
| 3.1.2.1.2.1 Cas canadien   | 166        |
| 3.1.2.1.2.2 Cas du Québec  | 166        |
| 3.1.2.1.3 Groupes d'intérêts   | 167        |
| 3.1.2.1.3.1 Patronat   | 167        |
| 3.1.2.1.3.2 Syndicats  | 168        |
| 3.1.2.1.3.3 Groupes de pression représentant les aînés / retraités             | 169        |
| 3.1.2.1.3.4 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) | 170        |
| 3.1.2.1.4 Chercheurs   | 171        |
| 3.1.2.1.5 Organismes de prestation de services non gouvernementaux             | 172        |
| 3.1.2.2 Stratégies   | 173        |
| 3.1.2.2.1 Attirer l'attention : le courant des problèmes                       | 176        |
| 3.1.2.2.1.1 Définir le problème  | 176        |
| 3.1.2.2.1.2 Soutenir sa définition   | 179        |
| 3.1.2.2.2 Contrôler les choix : le courant des solutions                       | 183        |
| 3.1.2.2.2.1 Appuyer ses solutions  | 183        |
| 3.1.2.2.2.1.4 Habituer   | 186        |
| 3.1.2.2.3 Mobiliser des appuis politiques : le courant politique               | 188        |
| 3.1.2.2.3.1 Créer des coalitions   | 188        |
| 3.1.2.2.3.2 Profiter des institutions  | 189        |
| 3.1.3 Autres concepts mentionnés figurant dans le modèle d'analyse             | 191        |
| 3.1.3.1 Fenêtres politiques  | 192        |
| 3.1.3.2 Temps  | 192        |
| <b>3.2 Propositions de recherche</b>   | <b>193</b> |



|   |            |
|---|------------|
| 3.2.1 Proposition 1 : La construction du programme politique est déterminante dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Ce programme politique est le résultat des stratégies des acteurs visant à attirer l'attention, à contrôler les choix et à mobiliser des appuis envers les sujets et les solutions favorisés par chacun des acteurs _____ | 194        |
| 3.2.1.1 Proposition 2 : Une pluralité d'acteurs dépassant les acteurs traditionnels en relations industrielles influenceront l'élaboration du programme politique _____   | 196        |
| 3.2.1.2 Proposition 3 : Pour influencer la construction du programme politique et l'élaboration des politiques publiques, les acteurs doivent, à la fois, attirer l'attention, contrôler les choix et mobiliser des appuis en faveur de la position qu'ils privilégient _____   | 197        |
| 3.2.1.2.1 Proposition 4 : Pour attirer l'attention, il faut définir un problème et soutenir cette définition _____  | 198        |
| 3.2.1.2.2 Proposition 5 : Pour contrôler les choix, il faut appuyer sa solution privilégiée et habituer les autres acteurs à cette solution _____   | 199        |
| 3.2.1.2.3 Proposition 6 : Pour mobiliser des appuis, il faut créer des coalitions et profiter des institutions _____  | 200        |
| <b>Chapitre 4 Méthode de la recherche _____</b>   | <b>202</b> |
| <b>4.1 Stratégie de recherche : étude de cas _____</b>  | <b>202</b> |
| <b>4.2 Structure de la preuve _____</b>   | <b>204</b> |
| 4.2.1 Unité d'analyse : domaine politique des retraites _____   | 204        |
| 4.2.2 Échantillon _____   | 205        |
| 4.2.2.1 Choix du cas des retraites au Canada _____  | 205        |
| 4.2.2.2 Période étudiée _____   | 207        |
| <b>4.3 Collecte de données : Analyse documentaire et entrevues semi-structurées _____</b>   | <b>209</b> |
| 4.3.1 Sources et fonctions des informations _____   | 210        |
| 4.3.1.1.1 Connaître le programme politique _____  | 210        |
| 4.3.1.1.2 Corroborer ou infirmer le contenu des entrevues _____   | 215        |
| 4.3.1.2 Traitement des données de l'analyse documentaire _____  | 216        |
| 4.3.1.3 Validité des données de l'analyse documentaire _____  | 216        |
| 4.3.2 Entrevues semi-dirigées _____   | 217        |
| 4.3.2.1 Choix des répondants _____  | 218        |
| 4.3.2.2 Grille d'entrevue _____   | 220        |
| 4.3.2.3 Traitement des données des entrevues _____  | 220        |

|   |            |
|---|------------|
| 4.3.2.4 Traitement des données tirées de la documentation et des entrevues      | 220        |
| 4.3.2.5 Forces et limites de l'entrevue semi-dirigée                            | 221        |
| <b>4.4 Forces et limites de la méthode</b>                                      | <b>221</b> |
| <b>Chapitre 5 Présentation des résultats</b>                                    | <b>223</b> |
| <b>5.1 Description de la variable dépendante : le programme politique</b>       | <b>224</b> |
| 5.1.1 Constitution du programme politique                                       | 225        |
| 5.1.1.1 Discours inauguraux et sur le budget                                    | 226        |
| 5.1.1.2 Livres vert et blanc et documents de consultation                       | 228        |
| 5.1.1.3 Lois proposées  | 230        |
| 5.1.1.4 Débats aux Communes ou à l'Assemblée nationale                          | 238        |
| 5.1.1.5 Rapports de groupes internes de travail et de comités interministériels | 239        |
| 5.1.1.6 Mémoires de groupes d'intérêt   | 241        |
| 5.1.1.7 Analyse des chronologies  | 241        |
| 5.1.2 Programme politique : <i>agenda</i> et politiques                         | 250        |
| 5.1.2.1 <i>Agenda</i> — Cas du fédéral  | 250        |
| 5.1.2.1.1 38 <sup>e</sup> législature   | 250        |
| 5.1.2.1.2 39 <sup>e</sup> législature, 1 <sup>e</sup> session                   | 251        |
| 5.1.2.1.3 39 <sup>e</sup> législature, 2 <sup>e</sup> session                   | 252        |
| 5.1.2.2 Conclusion partielle sur l' <i>agenda</i> fédéral                       | 252        |
| 5.1.2.3 <i>Agenda</i> — Cas du Québec   | 253        |
| 5.1.2.3.1 37 <sup>e</sup> législature, 1 <sup>e</sup> session                   | 253        |
| 5.1.2.3.2 37 <sup>e</sup> législature, 2 <sup>e</sup> session                   | 254        |
| 5.1.2.3.3 38 <sup>e</sup> législature, 1 <sup>e</sup> session                   | 254        |
| 5.1.2.4 Conclusion partielle sur l' <i>agenda</i> québécois                     | 254        |
| 5.1.3 Conclusions sur l' <i>agenda</i>  | 255        |
| 5.1.4 Types de réformes (politiques)  | 255        |
| 5.1.4.1 Réformes paramétriques  | 256        |
| 5.1.4.2 Réformes radicales  | 256        |
| 5.1.4.3 Réformes de l'architecture  | 257        |
| 5.1.4.4 Réformes du marché du travail   | 258        |
| <b>5.2 Conclusions sur la variable dépendante</b>                               | <b>259</b> |
| <b>5.3 Description d'une variable indépendante : les acteurs</b>                | <b>262</b> |

|  |     |
|--|-----|
| 5.3.1 Cas du Canada  | 263 |
| 5.3.1.1 Parlementaires et sénateurs  | 264 |
| 5.3.1.1.1 Premier ministre   | 264 |
| 5.3.1.1.2 Ministres et députés   | 265 |
| 5.3.1.2 Fonction publique  | 266 |
| 5.3.1.2.1 Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC)                   | 268 |
| 5.3.1.2.2 Ministère des Finances du Canada   | 269 |
| 5.3.1.2.3 Experts des données au sein de la fonction publique                          | 270 |
| 5.3.1.1.3.1 Bureau de l'actuaire en chef du Canada                                     | 271 |
| 5.3.1.1.3.2 Office d'investissement du régime de pension du Canada (OIRPC)             | 271 |
| 5.3.1.1.3.3 Statistique Canada (StatCan)   | 272 |
| 5.3.1.1.3.4 Projet de recherche sur les politiques (PRP)                               | 272 |
| 5.3.1.4 Groupes d'intérêts   | 273 |
| 5.3.1.4.1 Patronat   | 273 |
| 5.3.1.4.1.1 Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)                  | 274 |
| 5.3.1.4.1.2 Conference Board du Canada (CBC)   | 275 |
| 5.3.1.4.2 Syndicats  | 276 |
| 5.3.1.4.2.1 Congrès du travail du Canada (CTC)   | 276 |
| 5.3.1.4.3 Lobby de retraités/personnes âgées   | 277 |
| 5.3.1.4.3.1 Association du Canada pour les gens de 50 ans et plus (CARP)               | 277 |
| 5.3.1.4.4 Lobby des promoteurs de régimes de retraite                                  | 278 |
| 5.3.1.4.4.1 Association canadienne des administrateurs des régimes de retraite (ACARR) | 278 |
| 5.3.1.5 Centres de recherche   | 279 |
| 5.3.1.5.1 Caledon Institute of Social Policy   | 279 |
| 5.3.1.5.2 C. D. Howe Institute   | 280 |
| 5.3.1.5.3 International Centre for Pension Management (ICPM)                           | 281 |
| 5.3.1.5.4 Informetrica Limitée   | 282 |
| 5.3.1.5.5 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)           | 282 |
| 5.3.1.6 Chercheurs indépendants  | 282 |
| 5.3.1.6.1 Chercheurs en économie   | 283 |
| 5.3.1.6.2 Chercheurs en actuariat  | 283 |
| 5.3.1.7 Organismes de prestation de service (actuaire)                                 | 283 |
| 5.3.1.7.1 Mercer   | 284 |
| 5.3.1.7.2 Towers Perrin  | 284 |

|   |            |
|---|------------|
| 5.3.2 Conclusion partielle sur les acteurs actifs au plan fédéral   | 285        |
| 5.3.3 Cas du Québec   | 287        |
| 5.3.3.1 Parlementaires  | 288        |
| 5.3.3.1.1 Premier ministre  | 288        |
| 5.3.3.1.2 Ministres et députés  | 289        |
| 5.3.3.2 Fonction publique   | 291        |
| 5.3.3.2.1 Régie des rentes du Québec  | 291        |
| 5.3.3.2.2 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)  | 292        |
| 5.3.3.3 Groupes d'intérêts  | 293        |
| 5.3.3.3.1 Patronat  | 293        |
| 5.3.3.3.1.1 Conseil du patronat du Québec (CPQ) et Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) et Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ) | 293        |
| 5.3.3.3.1.2 Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)   | 295        |
| 5.3.3.3.2 Syndicats   | 295        |
| 5.3.3.3.2.1 Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)  | 295        |
| 5.3.3.3.2.2 Confédération des syndicats nationaux (CSN)   | 296        |
| 5.3.3.3.3 Lobby de retraités/personnes âgées  | 297        |
| 5.3.3.3.3.1 FADOQ-Mouvement des aînés et la Fédération des associations de retraités du Québec (FARQ)   | 298        |
| 5.3.3.3.3.2 Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées (AQDR)   | 300        |
| 5.3.3.3.3.3 Alliance des associations de retraités (AAR)  | 300        |
| 5.3.3.3.4 Lobby de femmes   | 301        |
| 5.3.3.3.5 Organismes de prestation de services  | 302        |
| 5.3.4 Conclusion partielle sur les acteurs actifs au Québec   | 303        |
| <b>5.4 Description d'une variable indépendante : les stratégies</b>   | <b>304</b> |
| 5.4.1 Attirer l'attention   | 305        |
| 5.4.1.1 Contexte socio-économique 2003-2008   | 305        |
| 5.4.1.1.1 Contexte démographique 2003-2008  | 306        |
| 5.4.1.1.2 Contexte économique 2003-2008   | 306        |
| 5.4.1.2 Problèmes paramétriques   | 308        |
| 5.4.1.2.1 Premier pilier : Sécurité de la vieillesse (SV), Supplément de revenu garanti (SRG) et Allocation   | 309        |

|   |     |
|---|-----|
| 5.4.1.2.1.1 Sécurité de la vieillesse (SV)  | 309 |
| 5.4.1.2.1.2 Supplément de revenu garanti (SRG)  | 313 |
| 5.4.1.2.2 Deuxième pilier : Régime de pensions du Canada (RPC) et Régime des rentes du Québec (RRQ)         | 314 |
| 5.4.1.2.2.1 Régime de pensions du Canada (RPC)  | 314 |
| 5.4.1.2.2.2 Régime de rentes du Québec (RRQ)  | 314 |
| 5.4.1.2.3 Troisième pilier : Régimes complémentaires de retraite  | 318 |
| 5.4.1.2.3.1 Contexte particulier des régimes à prestations déterminées                                      | 319 |
| 5.4.1.2.3.2 Viabilité – financement et gouvernance  | 320 |
| 5.4.1.2.3.3 Protection du risque  | 322 |
| 5.4.1.2.3.4 Asymétrie   | 328 |
| 5.4.1.2.3.5 Accessibilité – écarts entre les secteurs   | 330 |
| 5.4.1.2.3.6 Adéquation – Indexation   | 332 |
| 5.4.1.2.3.7 Régimes à cotisations déterminées   | 332 |
| 5.4.1.2.4 Quatrième pilier : Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR)                                  | 333 |
| 5.4.1.3 Problèmes radicaux et d'architecture  | 334 |
| 5.4.1.4 Problèmes nuisant à l'efficacité du marché du travail   | 335 |
| 5.4.2 Conclusion partielle sur la stratégie d'attirer l'attention   | 336 |
| 5.4.3 Contrôler les choix   | 339 |
| 5.4.3.1 Appuyer ses solutions et créer des communautés épistémiques   | 341 |
| 5.4.3.2 Solutions paramétriques   | 342 |
| 5.4.3.2.1 Premier pilier : Sécurité de la vieillesse (SV), Supplément de revenu garanti (SRG) et Allocation | 342 |
| 5.4.3.2.1.1 Sécurité de la vieillesse (SV)  | 342 |
| 5.4.3.2.1.2 Supplément de revenu garanti (SRG)  | 343 |
| 5.4.3.2.2 Deuxième pilier : Régime de pensions du Canada (RPC) et Régime des rentes du Québec (RRQ)         | 343 |
| 5.4.3.2.2.1 Régime de rentes du Québec (RRQ)  | 344 |
| 5.4.3.2.3 Troisième pilier : Régimes complémentaires de retraite  | 345 |
| 5.4.3.2.3.1 Indexation des régimes à prestations déterminées  | 345 |
| 5.4.3.2.3.2 Solutions techniques, radicales et architecturales  | 345 |
| 5.4.3.3 Solutions d'architecture  | 350 |
| 5.4.3.4 Solutions améliorant l'efficacité du marché du travail  | 352 |
| 5.4.3.5 Habituer  | 353 |

|   |            |
|---|------------|
| 5.4.3.5.1 Colloques et congrès  | 354        |
| 5.4.3.5.1.1 Policy Dialogue   | 354        |
| 5.4.3.5.2 Consultations publiques provinciales  | 355        |
| 5.4.3.5.1.1 Ontario Expert Commission on Pensions   | 356        |
| 5.4.3.5.3 Conseils, comités et groupes de travail au Québec   | 356        |
| 5.4.3.5.3.1 Conseil des aînés   | 357        |
| 5.4.3.5.3.2 Groupe de travail des associations de Retraités (GETAR)   | 357        |
| 5.4.3.5.3.3 Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM)   | 357        |
| 5.4.3.5.4 Cours et séances d'information  | 358        |
| 5.4.3.6 Conclusion partielle sur la stratégie de contrôler les choix  | 359        |
| 5.4.4 Avoir des appuis  | 361        |
| 5.4.4.1 Créer des coalitions  | 361        |
| 5.4.4.1.1 Raconter des histoires causales   | 361        |
| 5.4.4.2 Profiter des institutions   | 363        |
| 5.4.4.2.1 Profiter d'une élection   | 363        |
| 5.4.4.2.2 Magasiner les tribunes  | 365        |
| 5.4.4.3 Conclusion partielle sur recevoir des appuis  | 367        |
| <b>5.5 Conclusion sur les variables indépendantes</b>   | <b>368</b> |
| <b>Chapitre 6 Discussion</b>  | <b>374</b> |
| <b>6.1 Retour sur les propositions</b>  | <b>374</b> |
| 6.1.1 Proposition 1 : La construction du programme politique est déterminante dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Ce programme politique est le résultat des stratégies des acteurs visant à attirer l'attention, à contrôler les choix et à mobiliser des appuis envers les sujets et les solutions favorisés par chacun des acteurs | 375        |
| 6.1.1.1 Il est possible d'anticiper les lois...   | 375        |
| 6.1.1.2 ... mais il faut faire une analyse exhaustive du programme politique  | 375        |
| 6.1.1.3 Les acteurs façonnent le programme politique  | 377        |
| 6.1.1.4 Le contexte encadre la marge de manœuvre des acteurs  | 378        |
| 6.1.2 Proposition 2 : Une pluralité d'acteurs dépassant les acteurs traditionnels en relations industrielles influencera l'élaboration du programme politique   | 380        |
| 6.1.2.1 Plusieurs types d'acteurs contribuent au programme politique  | 380        |
| 6.1.2.1.1 Les syndicats   | 381        |

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| 6.1.2.1.2   | L'État  | 382 |
| 6.1.2.2     | Différences à l'intérieur d'une catégorie d'acteurs   | 384 |
| 6.1.2.3     | Importance des experts  | 385 |
| 6.1.3       | Proposition 3 : Pour influencer la construction du programme politique et l'élaboration des politiques publiques, les acteurs doivent, à la fois, attirer l'attention, contrôler les choix et mobiliser des appuis en faveur de la position qu'ils privilégient | 388 |
| 6.1.3.1     | Importance d'agir sur les problèmes, les solutions et la situation politique  | 389 |
| 6.1.3.2     | Importance d'agir sur les trois courants en même temps  | 391 |
| 6.1.3.3     | Importance d'étudier l'ensemble du programme politique  | 391 |
| 6.1.3.3.1   | Échecs  | 393 |
| 6.1.3.3.1.1 | 17 projets de loi sur la LSV / RPC  | 393 |
| 6.1.3.3.1.2 | Réforme du RRQ  | 394 |
| 6.1.3.3.2   | Succès laborieux  | 394 |
| 6.1.3.3.2.1 | Projet de loi 195 <i>Loi modifiant la loi sur les régimes complémentaires de retraite</i> et le Projet de loi 30 <i>Loi modifiant la loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration</i>               | 395 |
| 6.1.3.3.3   | Succès  | 396 |
| 6.1.3.3.3.1 | C-36 <i>Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la sécurité de la vieillesse</i>  | 396 |
| 6.1.3.3.3.2 | Compte d'épargne libre d'impôt (CÉLI)   | 396 |
| 6.1.3.3.3.3 | Projet de loi 68 <i>Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives</i>  | 397 |
| 6.1.4       | Proposition 4 : Pour attirer l'attention, il faut définir un problème et soutenir cette définition  | 397 |
| 6.1.4.1     | Relation entre la définition du problème et son avancement sur l' <i>agenda</i>   | 398 |
| 6.1.4.2     | Relation entre la façon d'appuyer la définition du problème et son avancement à l' <i>agenda</i>  | 399 |
| 6.1.4.2.1   | Importance des indicateurs  | 399 |
| 6.1.4.2.1.1 | Impacts de l'incertitude quant aux indicateurs  | 400 |
| 6.1.4.2.2   | Impact des événements marquants   | 401 |
| 6.1.4.2.3   | Impact de la rétroaction  | 401 |
| 6.1.5       | Proposition 5 : Pour contrôler les choix, il faut appuyer sa solution privilégiée et habituer les autres acteurs à cette solution   | 403 |
| 6.1.5.1     | Évolution de la compréhension du problème et de la complexité des solutions   | 404 |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| 6.1.5.1.1  | L'impact des innovations   | 408        |
| 6.1.5.1.2  | Quelques mots sur l'apprentissage  | 408        |
| 6.1.5.1.3  | Contrôler les choix et mobiliser les bons arguments au moment opportun                               | 410        |
| 6.1.5.1.4  | Le « gros bon sens »   | 411        |
| 6.1.5.2    | Impact de l'habituatation sur les solutions  | 411        |
| 6.1.6      | Proposition 6 : Pour mobiliser des appuis, il faut créer des coalitions et profiter des institutions | 414        |
| 6.1.6.1    | Impact de l'ampleur de la coalition  | 414        |
| 6.1.6.2    | Particularité des institutions québécoises   | 415        |
| 6.1.6.2.1  | Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre  | 416        |
| <b>6.2</b> | <b>Synthèse et reconstruction du modèle</b>  | <b>417</b> |
| <b>6.3</b> | <b>Nouveau modèle théorique</b>  | <b>420</b> |
| 6.3.1      | Variable dépendante : le programme politique   | 425        |
| 6.3.1.1    | Délimitation du programme politique  | 426        |
| 6.3.1.2    | Politiques : sélection de solutions aux problèmes  | 427        |
| 6.3.2      | Variables indépendantes : acteurs et stratégies  | 429        |
| 6.3.2.1    | Acteurs  | 430        |
| 6.3.2.1.1  | Parlementaires   | 430        |
| 6.3.2.1.2  | Sujet non partisan et ses implications   | 432        |
| 6.3.2.1.3  | Fonction publique  | 435        |
| 6.3.2.1.4  | Groupes d'intérêts   | 436        |
| 6.3.2.1.5  | Chercheurs et experts  | 439        |
| 6.3.2.1.6  | Organismes de prestation de services non gouvernementaux   | 441        |
| 6.3.2.2    | Stratégies   | 442        |
| 6.3.2.2.1  | Attirer l'attention : le courant des problèmes   | 443        |
| 6.3.2.2.2  | Contrôler les choix : le courant des solutions   | 445        |
| 6.3.2.2.3  | Recevoir des appuis politiques : le courant politique  | 447        |
| 6.3.3      | Implications pour les relations industrielles  | 454        |
| 6.3.4      | Implications théoriques  | 454        |
| 6.3.4.1    | Les acteurs et le processus d'élaboration des politiques publiques                                   | 455        |
| 6.3.4.2    | Apports des écrits en science politique sur les relations industrielles                              | 457        |
| 6.3.5      | Implications méthodologiques   | 458        |
| 6.3.6      | Implications pratiques   | 460        |



|            |   |            |
|------------|---|------------|
| <b>6.4</b> | <b>Limites de la recherche</b>                | <b>461</b> |
|            | <i>Annexe 1. Grille d’entrevue de Kingdon</i> | <i>472</i> |
|            | <i>Annexe 2. Grille d’entrevue utilisée</i>   | <i>473</i> |
|            | <i>Bibliographie</i>                          | <i>474</i> |

## Liste des tableaux

|  |     |
|--|-----|
| <i>Tableau 1 : Architecture du système de retraite au Québec et au Canada</i>  | 13  |
| <i>Tableau 2 : Structure de la population par âge et ratio de dépendance de la population globale du Québec, 1951 à 2001 et projections 2011-2051</i>  | 28  |
| <i>Tableau 3 : Taux de protection des régimes de pensions agréées, par secteur et par type de régime</i>   | 33  |
| <i>Tableau 4 : Taux relatifs de faible revenu dans huit pays</i>   | 35  |
| <i>Tableau 5 : Cotisation moyenne à un REÉR selon le niveau de revenu (1997)</i>   | 55  |
| <i>Tableau 6 : Concept, dimensions et composantes de la variable dépendante</i>  | 156 |
| <i>Tableau 7 : Indicateurs de la variable indépendante acteurs pour le thème retraite : Canada et Québec</i>   | 162 |
| <i>Tableau 8 : Indicateurs de la variable indépendante « stratégie »</i>   | 175 |
| <i>Tableau 9 : Rapports de groupes internes de travail retenus pour l'analyse documentaire</i>   | 210 |
| <i>Tableau 10 : Rapports de comités interministériels retenus pour l'analyse documentaire</i>  | 211 |
| <i>Tableau 11 : Rapports de commissions d'études et de rapports de consultants privés</i>  | 211 |
| <i>Tableau 12 : Livres verts et blancs retenus pour l'analyse documentaire</i>   | 212 |
| <i>Tableau 13 : Discours inauguraux retenus pour l'analyse documentaire</i>  | 212 |
| <i>Tableau 14 : Discours sur le budget retenus pour l'analyse documentaire</i>   | 213 |
| <i>Tableau 15 : Procès-verbaux retenus pour l'analyse documentaire</i>   | 213 |
| <i>Tableau 16 : Mémoires de groupes d'intérêt retenus pour l'analyse documentaire</i>  | 214 |
| <i>Tableau 17 : Lois et projets de lois retenus pour l'analyse documentaire</i>  | 215 |
| <i>Tableau 18 : Extraits du Discours du budget 2007 – Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur prononcé par James M. Flaherty, le ministre des Finances, le 19 mars 2007</i>  | 227 |
| <i>Tableau 19 : Extraits du discours du budget 2008 prononcé par James M. Flaherty, le ministre des Finances, 26 février 2008</i>  | 227 |
| <i>Tableau 20 : Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec (2003)</i>  | 229 |
| <i>Tableau 21 : Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées (2005)</i>  | 230 |
| <i>Tableau 22 : C-36 Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la sécurité de la vieillesse, 8 février 2007, présenté par le ministre des Ressources humaines et du Développement social, l'hon. Monte Solberg</i>   | 233 |
| <i>Tableau 23 : Projet de loi 195 Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, présenté le 13 mai 2004 par Henri-François Gautrin (PLQ), <b>sanctionné</b> le 28 avril 2005</i>   | 235 |
| <i>Tableau 24 : Projet de loi 30 Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration, présenté le 4 juin 2006 par Michelle Courchesne, ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, <b>sanctionné</b> le 13 décembre 2006</i> | 236 |

|  |     |
|--|-----|
| <i>Tableau 25 : Projet de loi 68, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives</i> | 237 |
| <i>Tableau 26 : Problèmes touchant le système de retraite au Canada</i>  | 308 |
| <i>Tableau 27 : Solutions (politiques) pour améliorer le système de retraite canadien</i>  | 340 |
| <i>Tableau 28: Succès et échecs des initiatives</i>  | 392 |
| <i>Tableau 29 : Caractéristiques des périodes de stabilité et de crise</i>   | 422 |

## Liste des figures

|   |     |
|---|-----|
| <i>Figure 1 : Pyramide des âges du Québec, 2006</i>   | 19  |
| <i>Figure 2 : Pyramide des âges du Canada, 2006</i>   | 20  |
| <i>Figure 3 : Espérance de vie à 65 ans, 1920-2002</i>  | 21  |
| <i>Figure 4 : Conditions de départ à la retraite, Canada</i>  | 22  |
| <i>Figure 5 : Retraite prise avant l'âge minimum légal</i>  | 23  |
| <i>Figure 6 : Taux d'activité des travailleurs âgés et âge effectif de départ à la retraite en 2000 selon les pays de l'OCDE- Hommes</i>  | 24  |
| <i>Figure 7 : Activité professionnelle après la retraite</i>  | 26  |
| <i>Figure 8 : Ratio de dépendance des personnes âgées/ratio de dépendance global, 1971-2025</i>   | 27  |
| <i>Figure 9 : Croissance de la population active selon différents scénarios au Canada, 1978-2005 en millions, projection après 2000</i>   | 29  |
| <i>Figure 10 : Prévalence de faible revenu selon les individus, Canada</i>  | 36  |
| <i>Figure 11 : Coefficient de Gini pour familles âgées et autres que de personnes âgées, Canada</i>   | 37  |
| <i>Figure 12 : Dépenses pour remplacement de revenu des aînés, Canada, 1954-2002</i>  | 39  |
| <i>Figure 13 : Pourcentage d'employés ayant un régime de retraite agréé, Canada, 1973 à 2003</i>  | 40  |
| <i>Figure 14 : Cotisation à un régime de pension agréé (RPA) et un régime enregistré d'épargne-retraite (REÉR), selon le quintile, 1986 à 2003 – couples dans lesquels le conjoint est âgé de 35 à 54 ans</i> | 41  |
| <i>Figure 15 : Avantages sociaux selon le type de contrat d'emploi (%)</i>  | 42  |
| <i>Figure 16 : Quelle est l'opinion vis-à-vis l'allongement de l'âge de la retraite?</i>  | 47  |
| <i>Figure 17 : Retraités récents qui auraient conservé un travail rémunéré aux conditions suivantes :</i>   | 57  |
| <i>Figure 18 : Obstacles à l'emploi : travailleurs âgés</i>   | 58  |
| <i>Figure 19 : Théorie systémique des politiques</i>  | 97  |
| <i>Figure 20 : Étapes du processus politique</i>  | 116 |
| <i>Figure 21 : Schéma de la théorie des coalitions plaidantes</i>   | 129 |
| <i>Figure 22 : Schéma de la théorie des courants multiples</i>  | 137 |
| <i>Figure 23 : Schéma de notre modèle d'analyse</i>   | 151 |
| <i>Figure 24: Fédéral - 38e législature</i>   | 244 |
| <i>Figure 25: Fédéral 39e législature, 1e session</i>   | 245 |
| <i>Figure 26: Fédéral - 39e législature, 2e session</i>   | 246 |
| <i>Figure 27: Québec - 37e législature, 1e session</i>  | 247 |
| <i>Figure 28: Québec - 37e législature, 2e session</i>  | 248 |
| <i>Figure 29: Québec - 38e législature</i>  | 249 |

*Figure 30 : Schéma du modèle d'analyse de Kindgon* \_\_\_\_\_ 417

*Figure 31 : Nouveau modèle théorique* \_\_\_\_\_ 423

## Liste des sigles

|       |  |
|-------|--|
| AAR   | Alliance des associations de retraités   |
| ACARR | Association canadienne des administrateurs de régime de retraite (ou ACPM – Association of Pension Management) |
| ADQ   | Action démocratique du Québec  |
| AQDR  | Association québécoise de défense des droits des personnes retraités et préretraitées                          |
| ACF   | Advocacy Coalition Framework   |
| AQRP  | Association québécoise des retraités de secteurs public et parapublic  |
| BAC   | Bureau de l’actuaire en chef   |
| BQ    | Bloc québécois   |
| CARP  | Association du Canada pour les 50 ans et plus  |
| CAS   | Commission des affaires sociales   |
| CD    | Cotisations définies   |
| CDA   | Conseil des aînés  |
| CELI  | Compte d’épargne libre d’impôt   |
| CFP   | Commission des finances publiques  |
| CPQ   | Conseil du patronat du Québec  |
| CSD   | Centrale des syndicats démocratiques   |
| CSN   | Confédération des syndicats nationaux  |
| CSQ   | Centrale des syndicats du Québec   |
| CTC   | Congrès du travail du Canada   |
| DDT   | Discours du Trône  |
| ÉPC   | Économie politique critique  |
| FADOQ | Mouvement des aînés du Québec  |
| FARQ  | Fédération des associations de retraités du Québec   |
| FCEI  | Fédération canadienne de l’entreprise indépendante   |

|       |  |
|-------|--|
| FMI   | Fonds monétaire international  |
| FTQ   | Fédération des travailleurs du Québec  |
| ICPM  | International Centre for Pension Management  |
| IPC   | Indice des prix à la consommation  |
| LIR   | <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>  |
| LSV   | <i>Loi sur la sécurité de la vieillesse</i>  |
| MEQ   | Manufacturiers et exportateurs du Québec   |
| MESS  | Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale  |
| MT    | Marché du travail  |
| NPD   | Nouveau Parti démocratique du Canada   |
| OCDE  | Organisation pour la coopération et le développement économiques   |
| OIRPC | Office d'investissement du régime de pensions du Canada (ou CPPIB – Canada pension plan investment bureau) |
| OIT   | Organisation internationale du travail   |
| PCC   | Parti conservateur du Canada   |
| PD    | Prestations définies   |
| P. L. | Projet de loi  |
| PLC   | Parti libéral du Canada  |
| PLQ   | Parti libéral du Québec  |
| PQ    | Parti Québécois  |
| PRP   | Projet de recherche sur les politiques   |
| RDDT  | Réponse au discours du Trône   |
| REÉR  | Régimes enregistrés d'épargne-retraite   |
| RFFS  | Régime de retraite par financement salarial  |
| RHDSC | Ressources humaines et développement social Canada   |
| RPA   | Régimes de pensions agréés   |
| RPC   | Régime de pensions du Canada   |
| RRQ   | Régime des rentes du Québec  |

|       |   |
|-------|---|
| SEDAP | Social and Economic Dimensions of an Aging Population |
| SRG   | Supplément de revenu garanti                          |
| SRI   | Système de relations industrielles                    |
| SV    | Sécurité de la vieillesse                             |
| TFR   | Taux de faible revenu                                 |



*Cette thèse est dédiée à mon époux François  
en le remerciant de son aide et soutien.*

## Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de cette thèse.

Je souhaite remercier mon directeur de recherche, Jean Charest, sans qui la réalisation de cette thèse n'aurait pas été possible. J'aimerais en particulier souligner la célérité avec laquelle il me faisait part de ses commentaires et répondait à mes questions. J'apprécie également les enseignements sur les politiques publiques et sur le monde de la recherche en général qu'il a partagés avec moi. J'ai beaucoup appris au cours des dernières années. J'aimerais également remercier Gilles Trudeau et Marcel Simard pour la rétroaction donnée sur mon projet de thèse. Leurs commentaires m'ont été forts utiles pour la poursuite de ma recherche sur le terrain.

Je voudrais naturellement remercier les personnes qui ont accepté de m'accorder une entrevue pour la réalisation de cette thèse. Ils ont fait preuve d'une grande générosité de leur temps et de leurs connaissances et j'en suis sincèrement reconnaissante.

Enfin, j'aimerais remercier de tout cœur mes amis et ma famille, en particulier mon époux François et mes collègues en relations industrielles. Les dernières années ont été parsemées de grandes joies, mais aussi de moments plus difficiles. Je sors grandie d'avoir vécu ces moments avec vous. Vous êtes des personnes admirables et je souhaite partager de nombreux autres moments avec vous à l'avenir.

## Introduction

Le vieillissement de la population canadienne a poussé les élus politiques, les employeurs et les syndicats à réfléchir à la viabilité des régimes de retraite au Canada dès les années 1990. Les préoccupations se sont accrues suite au recul des marchés financiers au lendemain du 11 septembre 2001 et des scandales financiers de Enron aux États-Unis (BBC 2002) en 2002 et Norbourg au Québec en 2005 (Guérard 2007). Pour assurer la viabilité des régimes publics et privés, une panoplie de solutions ont été mises de l'avant par diverses sources. Pour certains, il fallait augmenter la part de revenu à la retraite provenant d'économies personnelles. Pour d'autres, il fallait diminuer le risque porté par les employeurs en remplaçant les régimes d'entreprise à prestations déterminées par des régimes à cotisations déterminées. D'autres, à l'inverse, considéraient qu'il fallait plutôt encadrer plus sévèrement les régimes d'entreprise et augmenter la responsabilité de l'employeur. Depuis, des politiques ont été adoptées pour assurer la viabilité des régimes publics et les marchés financiers se sont redressés. Malgré tout, la question des régimes de retraite n'est pas totalement disparue des préoccupations du gouvernement, des partenaires sociaux et des particuliers. Certains souhaitent assurer davantage la viabilité des divers régimes de retraite en incitant les individus à demeurer le plus longtemps possible sur le marché du travail. D'autres se préoccupent plutôt des questions d'équité.

Que les réformes se poursuivent dans le même sens ou dans une orientation différente ou bien que le statu quo soit maintenu aura des conséquences pour les relations industrielles. En effet, la pratique de la gestion des ressources humaines et des relations du travail devra s'adapter aux politiques publiques de retraite et les conséquences se feront sentir concrètement chez les travailleurs et les employeurs. Il serait donc pertinent pour le champ des relations industrielles d'anticiper, dans une certaine mesure, l'avenir des régimes de retraite. Or, le champ des relations industrielles, lorsqu'il s'intéresse aux politiques publiques du marché du travail, cherche plutôt à évaluer leurs effets. Mais, il y a nécessairement une correspondance entre les impacts d'une politique et sa conception.

Toute politique passe à travers une série d'étapes et les phases antérieures déterminent, en grande partie, la portée et l'efficacité de la politique. En sachant qui participe à l'élaboration des politiques, à la définition du problème auquel ces acteurs veulent s'attaquer, aux solutions qu'ils considèrent et aux moyens qu'ils prennent pour atteindre leur but, on peut raisonnablement prévoir dans quelle direction iront les politiques publiques du marché du travail.

Malgré leur importance, ces premières étapes cruciales sont rarement étudiées directement en relations industrielles. Certes, les chercheurs en relations industrielles abordent souvent ces aspects lorsqu'ils expliquent l'historique de la politique ou qu'ils tentent de justifier son existence car ils en viennent à décrire le processus d'élaboration et les stratégies des acteurs qui ont influencé son adoption (Charest et Trudeau 1999; McCallum 2007). Une telle analyse se fait donc déjà dans notre champ d'étude. Mais, les principales théories relèguent souvent les politiques publiques au contexte. Il ne semble donc pas y avoir de cadre théorique en relations industrielles permettant d'expliquer le processus d'élaboration des politiques publiques du marché du travail au Canada. Pour palier à cette lacune, l'objet de notre thèse est d'emprunter une théorie issue des sciences politiques permettant de rendre compte du processus d'élaboration des politiques publiques et les stratégies des acteurs à cet égard. Plusieurs théories en relations industrielles et en gestion des ressources humaines s'intéressent déjà aux stratégies, pourquoi ne pas le faire pour les politiques publiques?

Ainsi, l'objectif de notre thèse est de répondre à la question : comment les acteurs influencent-ils le processus d'élaboration des politiques publiques en matière de retraite au Québec et au Canada? Répondre à cette question de recherche nécessite d'identifier quels acteurs prennent part à l'élaboration des politiques de retraite, leurs objectifs et les stratégies qu'ils emploient. La théorie des courants multiples du politologue américain John Kingdon tient compte de ces aspects et aide à comprendre le processus d'élaboration. Pour

cette raison la théorie de Kingdon constitue le fondement de notre modèle d'analyse. Cette théorie est donc au cœur de notre thèse dont voici le plan.

Le premier chapitre de notre thèse fait état de la problématique des retraites. Dans un premier temps, nous soulignons la complexité des régimes de retraite au Canada. En effet, les revenus à la retraite proviennent généralement de quatre sources et font intervenir les paliers de gouvernement fédéral et provincial. Dans un deuxième temps, il est question des deux principaux problèmes touchant ces quatre régimes de retraite, soit la viabilité et la prévention de la pauvreté, et leurs effets sur chacun des quatre types de régime. Nous verrons que les parties prenantes à la question des retraites ont tendance à surestimer ou à sous-estimer l'ampleur de ces problèmes. Nous tenterons, dans la problématique, de donner l'heure juste quant à la viabilité des régimes de retraite et quant à la protection qu'offrent ces régimes. Par la suite, nous présentons les quatre familles de solutions mises de l'avant pour corriger ces problèmes. Parmi ces solutions, nous constaterons que certaines seront vraisemblablement considérées par les élus politiques alors que d'autres s'appliquent mal à la situation canadienne. Présenter chacun de ces problèmes et solutions de manière détaillée et nuancée est un exercice excessivement important, car, selon notre modèle d'analyse, les différents acteurs cherchant à influencer les politiques publiques de retraite chercheront à mobiliser et à manipuler ces informations à leur avantage. Ainsi, connaître l'écart entre leurs arguments et la réalité révélera certainement des aspects de leur stratégie.

Comme mentionné précédemment, la théorie de Kingdon qui a servi de fondement à notre recherche provient de la science politique. Nous avons emprunté une théorie d'une discipline connexe car les théories en relations industrielles, bien qu'elles comportent plusieurs éléments revenant dans notre analyse, n'étaient pas adéquates pour répondre à notre question de recherche. Le deuxième chapitre de cette thèse présente donc les grandes théories en relations industrielles, leurs forces et leurs faiblesses quant à notre objet

d'étude. Nous avons fait le même exercice avec les grandes théories en sciences économiques parfois utilisées dans notre champ d'étude. Nous concluons le deuxième chapitre en présentant les apports des théories en science politique, souvent ignorées en relations industrielles. En effet, les théories en science politique ont l'avantage de décrire le processus politique et d'expliquer comment et pourquoi ont lieu les changements au plan des politiques publiques, qu'elles soient majeures ou mineures. Après avoir fait le tour des principales théories en science politique, nous concluons que la théorie des courants multiples est la plus appropriée à notre question de recherche.

La théorie des courants multiples cherche à comprendre comment les parties prenantes manipulent les problèmes, les solutions et le contexte politique pour influencer les processus de mise à l'*agenda* et de formulation des politiques. Les variables de la théorie des courants multiples sont donc tout à fait pertinentes pour répondre à notre question de recherche. Il a toutefois fallu l'adapter au contexte canadien des relations industrielles et plus particulièrement au cas des régimes de retraite. Le troisième chapitre de cette thèse fait état des amendements et des précisions que nous avons apporté à la théorie de Kingdon pour étudier les régimes de retraite au Canada. Nous y précisons également nos hypothèses de recherche et les indicateurs qui serviront à confirmer ou à infirmer nos hypothèses.

Il sera possible d'en connaître davantage sur les stratégies en interviewant les différentes parties prenantes et en consultant des documents officiels. Notre méthode sera plus longuement expliquée dans le chapitre quatre de cette thèse. Dans ce chapitre, nous justifions l'emploi de l'étude de cas en tant que stratégie de recherche. Nous justifions également pourquoi nous avons retenu les politiques de retraites en tant que politiques publiques du marché du travail et pourquoi nous avons limité notre étude à la période 2003-

2008. Dans ce quatrième chapitre, nous préciserons également quels acteurs nous comptons rencontrer et quels documents contribueront à notre analyse.

Nous présenterons les résultats de notre démarche dans le cinquième chapitre. Nous y verrons notamment que les problèmes et les solutions sur lesquels se sont penchés les parties prenantes au cours de la période étudiée diffèrent passablement de ce qui avait été exposé dans la problématique. Nous ferons également état de données surprenantes quant au rôle des acteurs. Ainsi, des acteurs autres que le patronat, les syndicats et l'État influencent grandement les politiques publiques de retraite au Canada. Nous concluons nos résultats en décrivant comment ces acteurs ont manipulé les problèmes, les solutions et le contexte politique pour influencer les processus de mise à l'*agenda* et de formulation des politiques en matière de retraite entre 2003 et 2008.

Nous conclurons cette thèse par une discussion des résultats. Nous verrons que les propositions que nous avons avancées sont, en grande partie, confirmées. Nous apporterons donc quelques précisions à notre modèle d'analyse initial en la complétant par la théorie de l'équilibre ponctuée de Baumgartner et Jones (1993). Finalement, nous présenterons les apports et les limites de notre recherche.

Pour résumer, nous comptons, dans le cadre de cette thèse, en apprendre davantage sur le processus d'élaboration des politiques publiques du travail au Canada. Pour ce faire, nous avons réalisé une étude de cas sur les politiques de retraite. Nous avons choisi ce cas en particulier parce que les retraites préoccupent toujours plusieurs acteurs des relations industrielles. Cet intérêt s'explique par le vieillissement de la population, mais aussi par le risque que les prestations de retraites ne parviennent plus à protéger les aînés de la pauvreté. Devant l'inadéquation des théories en relations industrielles pour étudier le processus d'élaboration des politiques, nous nous sommes tournée vers les théories en science politique et plus précisément la théorie des courants multiples de Kingdon. Nous

croions que cette thèse augmente nos connaissances au plan théorique, au plan empirique et au plan pratique.

Nous avons mentionné plus haut que les relations industrielles avaient avantage, au plan théorique, à mieux comprendre le processus d'élaboration des politiques publiques, car ces connaissances permettraient d'anticiper les conséquences des politiques sur les travailleurs et les employeurs. Dans la foulée d'autres chercheurs en relations industrielles, notamment Morissette (2006) et Dupuis (2006a), nous cherchons à faire le pont entre notre champ d'étude et celui des sciences politiques et à aller au-delà des cadres théoriques de ces deux disciplines. Nous sommes d'avis que le cadre analytique interdisciplinaire que nous avons employé permettra une meilleure compréhension du processus politique dans le champ du travail au Canada.

Sachant que les politiques de demain se préparent dès maintenant, les connaissances acquises au cours de notre recherche quant à la discussion qui se fait actuellement en matière de retraite, aux acteurs participant à cette discussion, aux objectifs qu'ils poursuivent et aux stratégies qu'ils emploient sera d'une valeur inestimable pour les analystes et les praticiens des relations industrielles. Ces connaissances empiriques permettront aux conseillers en relations du travail, aux conseillers en ressources humaines et aux chercheurs d'être mieux préparés face aux changements possibles dans les politiques publiques de retraite.

Enfin, les apports au plan théorique et empirique de notre thèse se répercuteront également au plan pratique. D'une part, notre modèle théorique, confirmé par nos résultats empiriques, prévoit nombre de stratégies que peuvent employer les acteurs pour influencer les politiques publiques selon qu'on soit en période de stabilité ou de grands changements.



Présenter ces stratégies fournit, en quelque sorte, un guide que peut suivre tout acteur désirant un changement ou un maintien des politiques. Pour les acteurs déjà engagés dans un processus politique, nos résultats leur permettront d'évaluer l'efficacité de leurs actions. Pour les acteurs souhaitant se mobiliser, nos conclusions leur permettront de choisir les meilleures stratégies compte tenu de leur position et de leurs ressources. Par ailleurs, les connaissances au plan empirique issues de cette thèse permettront aux praticiens de mobiliser des arguments efficaces et de former des alliances avec les acteurs les plus influents.

En conclusion, notre thèse cherche à éclairer un sujet peu étudié en relations industrielles : l'élaboration des politiques publiques du marché du travail. Bien que notre recherche se situe résolument à l'intérieur du champ d'étude en étudiant les politiques de retraite qui intéressent tant les employeurs que les syndicats et les travailleurs, notre recherche se distingue d'autres recherches dans le champ en se concentrant sur le processus politique plutôt que sur les conclusions de ce processus. Cette particularité nous amène à employer un modèle théorique interdisciplinaire qui tient compte des connaissances issues à la fois des relations industrielles que des sciences politiques. Ce faisant, cette thèse contribue à la fois au développement théorique, empirique et pratique des relations industrielles.

# Chapitre 1 Problématique de la recherche

Les régimes de retraite sont au cœur des relations industrielles, car ils touchent aux trois volets du champ d'étude. Les régimes de retraite publics sont un élément essentiel des politiques publiques de l'emploi (Boivin 2004: 150-152). Leur rôle est d'abord social puisqu'ils assurent un revenu aux personnes vieillissantes et âgées (Boivin 2004). Ceci a contribué à la réduction de la pauvreté parmi cette population (Myles 2000; Jenson 2004). Leur rôle est également économique en stimulant la demande agrégée ou en permettant de réduire le taux de chômage (Boivin 2004; Rioux 2006). Les politiques publiques de retraite servent aussi de politique de main-d'œuvre (Bridgen et Meyer 2005: 771). Les régimes de retraite d'entreprise, quant à eux, sont utilisés dans la gestion des ressources humaines pour récompenser les travailleurs. Enfin, les régimes de retraite publics et privés ont été l'objet de négociation entre les partenaires sociaux nord-américains (Bridgen et Meyer 2005: 772).

Compte tenu des nombreux rôles que jouent les régimes de retraite, leur légitimité n'est pas menacée. Toutefois, ils subissent des pressions démographiques et économiques ce qui a motivé plusieurs réformes depuis les années 1980 (Myles 2000). Les réformes adoptées par les gouvernements de plusieurs pays ont été grandement influencées par de multiples acteurs dont les syndicats, les regroupements d'employeurs, les groupes d'intérêt, les organismes supranationaux et même le public. Et les réformes sont loin d'être terminées, plusieurs spécialistes au début des années 2000 croyaient que les modifications se poursuivraient encore pour quelques années (Myles 2000: 1). Nos résultats démontrent que ce fut le cas tout au long de la période étudiée, soit de 2003 à 2008.

Cette thèse de doctorat porte justement sur les stratégies de ces acteurs vis-à-vis l'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada. Avant de poursuivre, une distinction fondamentale doit être faite quant au sujet d'étude. Notre thèse porte sur les politiques publiques de retraite et non sur les régimes de retraite publics ou

privés. Les citoyens canadiens peuvent percevoir des prestations de quatre sources au moment de leur retraite, partielle ou complète, de la vie active : la Sécurité de la vieillesse (SV), le Régime des rentes du Québec (RRQ) et le Régime de pensions du Canada (RPC) dans les autres provinces, les régimes d'employeurs et les Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR). Ces quatre sources correspondent à l'architecture des retraites et seront approfondies dans la prochaine section. Ces programmes sont encadrés par des lois : la *Loi* et le *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, la *Loi* et le *Règlement* qui régissent le *régime des pensions du Canada*, la *Loi sur le régime des rentes du Québec*, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* et la *Loi de l'impôt sur le revenu* respectivement (RRQ 2004: 11-12). Ce sont les tentatives des acteurs de modifier ces lois que nous avons étudiées. Nous n'avons donc pas cherché à connaître les modifications effectuées par les employeurs aux régimes d'entreprise ou les changements dans les comportements d'épargne des travailleurs vis-à-vis leurs REÉR.

En clair, nous avons investigué quels acteurs s'étaient impliqués dans le maintien ou la réforme des politiques publiques de retraite, ce qu'ils voulaient et par quels moyens ils y sont arrivés. Nous avons aussi étudié les politiques de retraite adoptées par les gouvernements canadiens et québécois et les arguments mobilisés par ces derniers pour justifier leur décision.

Dans ce chapitre, nous présenterons la problématique des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada. D'abord, nous décrirons l'architecture du système de retraite au Canada. Ensuite, il sera question des problèmes démographiques qui menacent la viabilité des régimes de retraite. Des considérations d'ordre social seront également prises en compte. Dans un troisième temps, nous présenterons les solutions proposées par les différents acteurs pour répondre à ces problèmes. Nous concluons ce chapitre en présentant la question qui guidera notre recherche.

## 1.1 Importance des politiques publiques de retraite

Comme mentionné plus haut, les partenaires sociaux ainsi que les gouvernements tiennent aux régimes publics et privés de retraite compte tenu du rôle qu'ils jouent dans la société. Toutefois, des facteurs économiques et démographiques ont exercé des pressions sur ces régimes au milieu des années 2000 et les gouvernements fédéral et québécois ont entrepris plusieurs réformes en réponse à ces pressions.

À titre d'exemple, plusieurs de projets de loi concernant les régimes de retraite ont été déposés par le gouvernement du Québec au cours des 37<sup>e</sup> et 38<sup>e</sup> législatures. Les projets de loi 102<sup>1</sup>, *Loi concernant le financement de certains régimes de retraite* et 195<sup>2</sup>, *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* ont été déposés et sanctionnés au cours de la première session de la 37<sup>e</sup> législature. Ces deux projets de loi avaient pour objectif d'adapter les régimes complémentaires de retraite aux nouveaux besoins des participants et des administrateurs des régimes. La 2<sup>e</sup> session de la 37<sup>e</sup> législature a également connue plusieurs initiatives en matière de réforme de régime de retraite. Le moment fort fut certainement la présentation du projet de loi 30<sup>3</sup>, *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration* et la consultation publique qui s'en est suivi où près d'une cinquantaine de groupes et d'individus ont déposé des mémoires exposant leur position par rapport à ce projet de loi. Le projet de loi 30, comme son nom l'indique, cherchait à modifier le financement et l'administration des régimes complémentaires de retraite. Dans la même

---

<sup>1</sup> P.L.102, *Loi concernant le financement de certains régimes de retraite*, 1<sup>e</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., Québec, 2005 (sanctionné le 17 juin 2005), L.Q. 2005, c. 25.

<sup>2</sup> P.L.195, *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, 1<sup>e</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., Québec, 2005 (sanctionné le 28 avril), L.Q. 2005, c. 5.

<sup>3</sup> P.L.30, *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration*, 2<sup>e</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., Québec, 2006 (sanctionné le 13 décembre), L.Q. 2005, c. 42.

veine, le projet de loi 194<sup>4</sup>, *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* touchait à la gestion des régimes complémentaires de retraite.

La 39<sup>e</sup> législature au palier fédéral a également été le théâtre de réformes des régimes de retraite. Les projets de loi C-36<sup>5</sup>, *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la sécurité de la vieillesse*, C-262<sup>6</sup>, *Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (supplément de revenu mensuel garanti)*, C-306<sup>7</sup>, *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada (droit à une pension anticipée pour les agents de police et les pompiers)*, C-336<sup>8</sup>, *Loi modifiant le régime de pensions du Canada (arriérés de prestations)*, C-362<sup>9</sup>, *Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (exigence de résidence)*, ont tenté d'adapter les régimes de retraite publics. Les projets de loi C-305<sup>10</sup>, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exemption fiscale de 50% du montant des prestations versée à des résidents du Canada au titre de la sécurité sociale des États-Unis)*, et C-445<sup>11</sup>, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (prestation fiscale pour perte de revenu de retraite)*, quant à eux, avaient également une incidence sur les prestations de retraite, mais portaient sur la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

---

<sup>4</sup> P.L.194, *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, 1<sup>e</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., Québec, 2006 (première lecture le 28 avril 2006), L.Q. 2006, c. 14.2.

<sup>5</sup> P.L.C-36, *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la sécurité de la vieillesse*, 1<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 2007, c. 11 (sanctionné le 8 février 2007).

<sup>6</sup> P.L.C-262, *Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (supplément de revenu mensuel garanti)*, 1<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 2006 (première lecture le 5 mai 2006).

<sup>7</sup> P.L. C-306, *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada (droit à une pension anticipée pour les agents de police et les pompiers)* 1<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 2006 (première lecture le 17 mai 2006).

<sup>8</sup> P.L.C-336, *Loi modifiant le régime de pensions du Canada (arriérés de prestations)*, 1<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 2006 (première lecture le 8 février 2006).

<sup>9</sup> P.L. C-362, *Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (exigence de résidence)*, 1<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 2006 (première lecture le 25 octobre 2006).

<sup>10</sup> P.L.C-305, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exemption fiscale de 50% du montant des prestations versée à des résidents du Canada au titre de la sécurité sociale des États-Unis)*, 1<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 2006 art. 81(1) (première lecture le 17 mai 2006).

<sup>11</sup> P.L.C-445, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*, 1<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 2006 (première lecture le 17 mai 2007).

Outre ces projets de lois, deux comités sénatoriaux se sont penchés sur les régimes de retraites au cours de la 29<sup>e</sup> législature. Il s'agit du Comité sénatorial permanent sur les banques et le commerce qui a produit un rapport intitulé *La bombe à retardement démographique : atténuer les effets des changements démographiques au Canada* et le Comité sénatorial spécial sur le vieillissement ayant donné le rapport intitulé *Relever le défi du vieillissement*.

Toutes ces initiatives gouvernementales illustrent l'importance des régimes de retraite et la nécessité de les adapter aux contraintes politiques et démographiques ainsi qu'aux nouveaux besoins des parties prenantes.

## **1.2 Description du système de retraite**

Le système de retraite est composé de quatre piliers distincts ayant chacun son mode de fonctionnement et sa logique propre. Ces quatre piliers se sont ajoutés successivement dans le but d'accroître les revenus des personnes âgées et/ou des retraités. Voici brièvement ces quatre piliers.

Tableau 1 : Architecture du système de retraite au Québec et au Canada

| <i>Pilier</i> | <i>Régime</i>  | <i>Caractéristiques</i>  |
|---------------|--|--|
| 1             | Régime public d'assistance <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sécurité de la vieillesse</li> <li>• Supplément de revenu garanti</li> <li>• Allocation du conjoint</li> </ul> | Mesures d'assistance financées par l'impôt fédéral.  |
| 2             | Régime des rentes du Québec/<br>Régime de pensions du Canada   | Régime public de base qui remplace 25 % des gains moyens de carrière.  |
| 3             | Régimes complémentaires de retraite  | Régimes mis en place par l'employeur (privé ou public) sur une base volontaire et qui s'ajoutent au régime public. |
| 4             | Régimes enregistrés d'épargne-retraite   | Régimes à cotisation déterminée individuels  |

Source : RRQ (2004: 30)

### **1.2.1 Premier pilier : Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et Allocation**

Un premier programme public de pensions de vieillesse apparaît au Canada en 1927, mais c'est en 1952 qu'entre en vigueur la Sécurité de la vieillesse. Il s'agit d'un régime public, quasi universel, obligatoire, financé par répartition, c'est-à-dire à même les impôts. Les prestations de la Sécurité de la vieillesse sont octroyées par le gouvernement fédéral et visent à assurer un revenu minimum à la retraite à presque tous les citoyens canadiens âgés de 65 ans et plus qu'ils aient travaillés ou non. Les prestations de la SV correspondent à 13,8 % du salaire moyen en 2006 (DRHC 2002a; RRQ 2004). À cette prestation peuvent s'ajouter des prestations supplémentaires, dont le Supplément de revenu garanti (SRG), ciblant les personnes âgées moins fortunées et l'Allocation du conjoint, « versée à certaines personnes âgées de 60 à 64 ans » (RRQ, 2004 : 29; voir aussi DRHC, 2002a).

### **1.2.2 Deuxième pilier : Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec**

Le régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) entrent en vigueur en 1966 et correspondent au deuxième niveau du régime public. Ils fonctionnent sur le modèle de l'assurance sociale, car les cotisations sont obligatoires pour tous les travailleurs âgés de 18 et 70 ans et ces régimes sont financés à part égale par les travailleurs et les employeurs (Boychuck 2004: 4). Les personnes travaillant au Québec cotisent au Régime de rentes du Québec alors que les personnes travaillant dans le reste du Canada cotisent au Régime de pensions du Canada. Les deux régimes sont très similaires. Les prestations de ces régimes visent à remplacer 25 % du salaire moyen en 2006 (RRQ 2004; Ascah 2006).



Ensemble, les deux régimes de retraite publics (SV et RPC/RRQ) comptent pour près de la moitié de tous les revenus des personnes âgées de 65 ans ou plus (Ascah 2006 : 4; RRQ, 2004 : 11).

### **1.2.3 Troisième pilier : Régimes d'entreprise ou régime de pensions agréés**

Les prestations de régimes d'entreprise ou régimes de pensions agréés (RPA) sont, en fait, un salaire différé payé par l'employeur, qu'il soit public ou privé. Toutefois, dans bien des cas l'employé doit lui aussi cotiser à ce régime. Ces prestations ont pour but d'attirer les travailleurs et de les récompenser pour leurs années de service. Les montants versés peuvent être à prestations définies (PD – le montant de la rente est fixé d'avance) ou à cotisations définies (CD – le montant de la cotisation est fixé, mais il est impossible de connaître d'avance le montant de la rente) (Banks *et al.* 2005: 466). Ce type de régime n'est pas accessible à tous, la Régie des rentes du Québec estime qu'en 2004, environ 40 % des salariés sont protégés par un régime d'entreprise. Ces salariés œuvrent généralement dans le secteur public ou dans les grandes entreprises privées (RRQ, 2004 : 47, voir aussi Ascah 2006 : 10). Lorsqu'elles sont présentes, ces prestations fournissent environ 28,7 % des revenus des retraités (Ascah 2006: 5).

Plusieurs sources regroupent les régimes d'entreprise et les REÉR dans une même rubrique nommée « régime privé » ou « régime complémentaire ». Nous préférons toutefois traiter de ces deux régimes séparément afin de mieux faire ressortir leurs différences.

### 1.2.4 Quatrième pilier : Régime enregistré d'épargne-retraite

Le régime enregistré d'épargne-retraite (REÉR) existe depuis 1957 et correspond à l'épargne personnelle à l'abri de l'impôt et investi en prévision de la retraite. Ce régime privé, qui vise à compléter les prestations des régimes publics et du régime d'entreprise lorsqu'il est présent, n'est pas accessible à tous. En effet, le taux de participation moyen est de 43 % selon la Régie des rentes du Québec (RRQ 2004: 49). Fait à noter, le taux de participation augmente avec le revenu, c'est-à-dire les mieux nantis cotisent davantage que les plus pauvres (Ascah 2006: 19).

Ces quatre piliers correspondent à l'architecture du système de retraite canadien. Chacun de ces piliers et les régimes qu'ils comportent possèdent des caractéristiques et un historique intéressants. Chaque régime à lui seul pourrait faire l'objet d'une thèse. Par contre, l'ambition ici est d'étudier le système dans son ensemble et non les régimes individuels. Pour ce faire, il convient d'étudier les politiques publiques de retraite plutôt que les régimes de retraite comme mentionné plus tôt. En effet, les régimes de retraite, qu'ils soient publics ou privés, sont tous encadrés par des politiques publiques (Luchak, Fang *et al.* 2004 : 478; Bridgen et Meyer 2005 : 771). De plus, compte tenu de la complémentarité des piliers, l'État, en favorisant un pilier plutôt qu'un autre, influence le niveau des prestations à la retraite (Bridgen et Meyer 2005: 771). Par exemple, les régimes universels étaient privilégiés au début du siècle dernier alors que l'accent est désormais mis sur les régimes individuels tels les REÉR (Boychuck 2004: 9, 20). Ceci a des incidences variées sur les différents segments de la population (Ascah 2006: 8).

Bref, parce qu'ils permettent d'avoir une vue d'ensemble des régimes de retraite et parce qu'ils permettent de connaître la place accordée à chaque régime et, par le fait même,

donner une indication du taux de remplacement du revenu, les politiques publiques de retraite sont pertinentes comme sujet de recherche et méritaient de faire l'objet d'une thèse.

### **1.3 Problématique des politiques de retraite au Canada : portrait des enjeux individuels et collectifs**

La configuration en multiples paliers du système de retraite s'explique par la nécessité de corriger certaines lacunes des régimes déjà existants. Les programmes se sont ajoutés pour refléter différentes logiques de protection sociale (universelle par opposition à contributive) et en réaction aux changements économiques et démographiques (Boychuck 2004: 1). Au cours des années 2000, des problèmes d'ordre démographique menaceraient la viabilité du système de retraite canadien (PRP 2005: 11). L'ampleur de ces problèmes a incité des acteurs de tout horizon à souhaiter des réformes dans les politiques publiques de retraite à plus ou moins court terme (Anderson 2004: 294). Nous traiterons de ces différents problèmes ici. Nous inclurons également des aspects d'ordre social devant être pris en compte dans toute réforme.

#### **1.3.1 Problèmes démographiques : Vieillessement de la population**

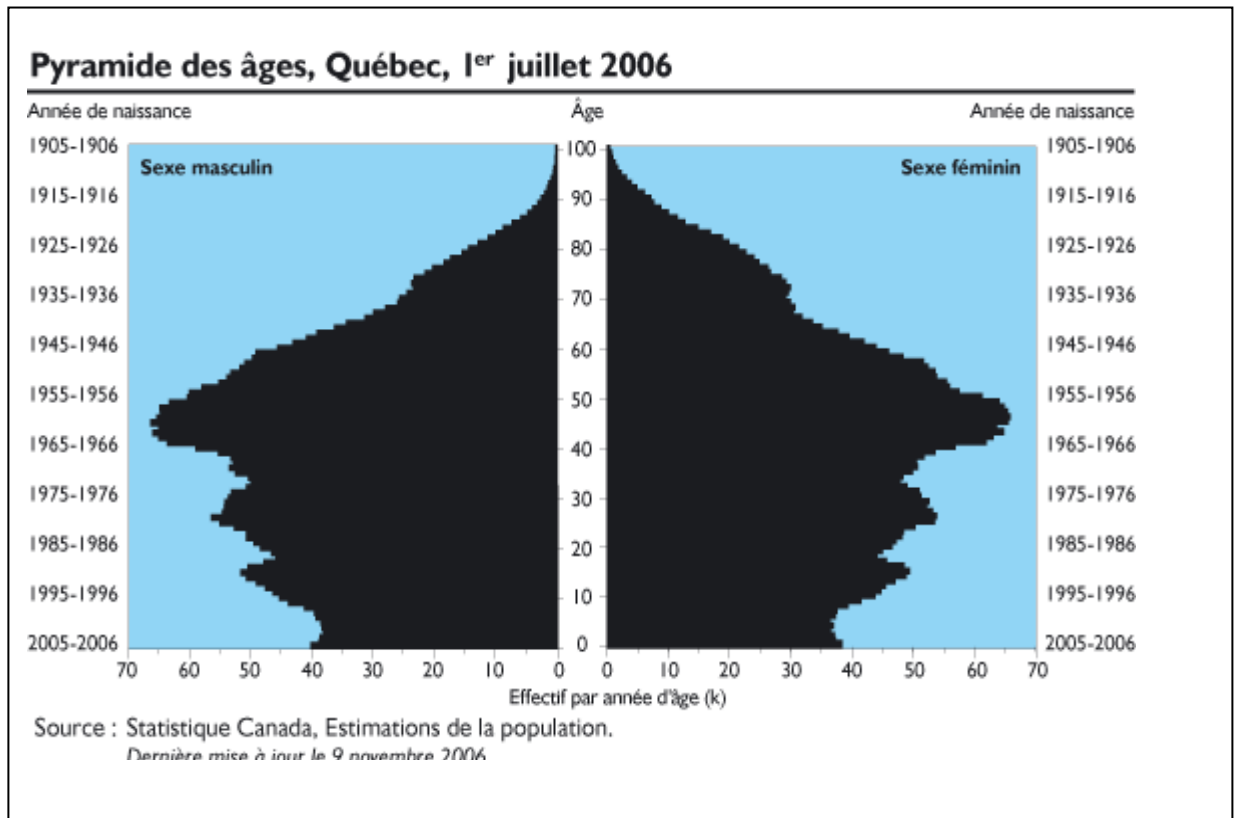
Le vieillissement de la population était le principal catalyseur des réformes des politiques de retraite au milieu des années 2000. Nous verrons l'ampleur du phénomène au Québec et au Canada à l'époque en montrant comment la baisse du taux de natalité jumelée à l'augmentation de l'espérance de vie et des retraites anticipées augmentent le ratio de dépendance entre personnes âgées et travailleurs. Enfin, nous verrons les conséquences de ce ratio sur la viabilité du système de retraite

### **1.3.1.1 Diminution de la natalité : diminution du nombre de cotisants**

Au milieu des années 2000, le Québec et le Canada connaissent un taux de natalité de 10,7 par mille habitants et 10,8 par mille habitants respectivement (Statistique Canada 2005b; ISQ 2007a). Les taux de natalité sont inférieurs au taux de remplacement de la population fixé à 2,11 enfants par ménage, et ce, depuis plus de 40 ans (RRQ 2004: 21). Il résulte de ce faible taux une « progression plus lente de la population en âge de travailler au cours des prochaines décennies » (RRQ, 2004 : 21; Whiteford et Whitehouse, 2006 : 78).

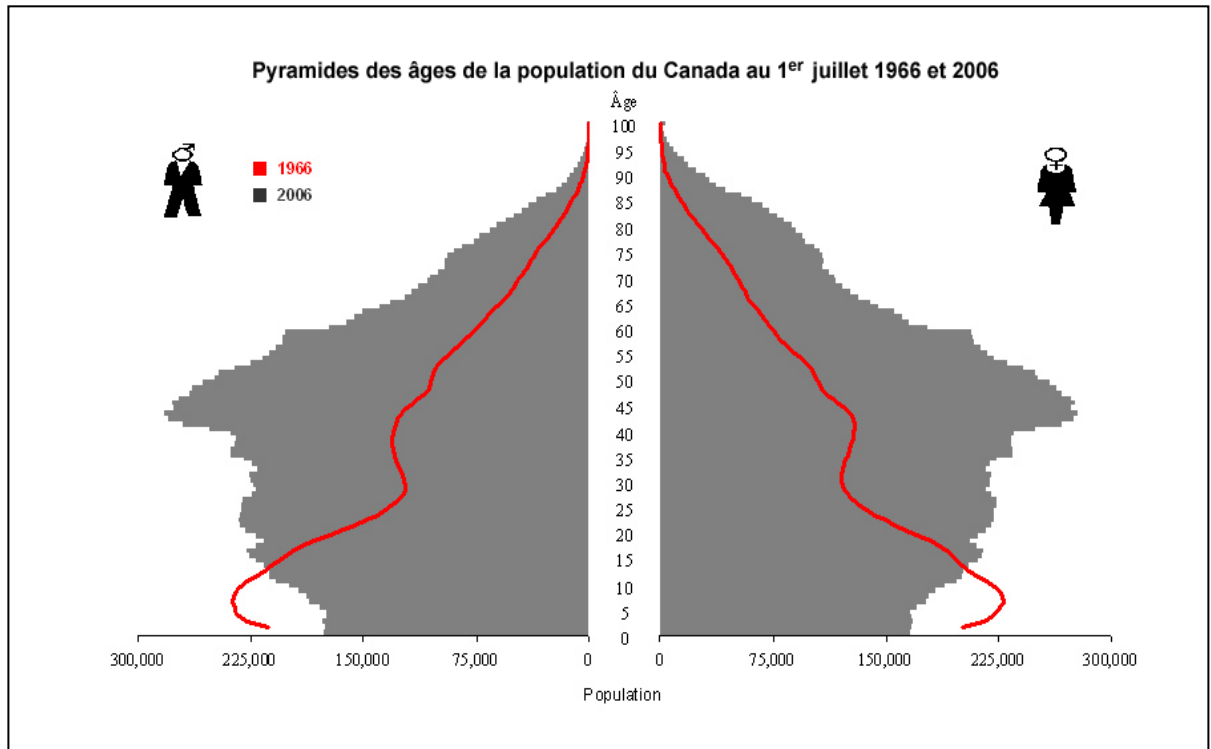
La situation était tout autre au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Entre 1950 et 1965, le taux de fécondité oscillait autour de 30 par mille habitants (ISQ 2007a). Ces cohortes importantes sont mieux connues sous le nom de génération du *baby-boom*. Or, en 2006, cette génération était à l'aube de la retraite. Les pyramides des âges suivantes permettent d'illustrer le déséquilibre numérique entre les différentes classes d'âge au Québec et au Canada (RRQ 2004: 21).

Figure 1 : Pyramide des âges du Québec, 2006



Source : ISQ (2007a)

Figure 2 : Pyramide des âges du Canada, 2006



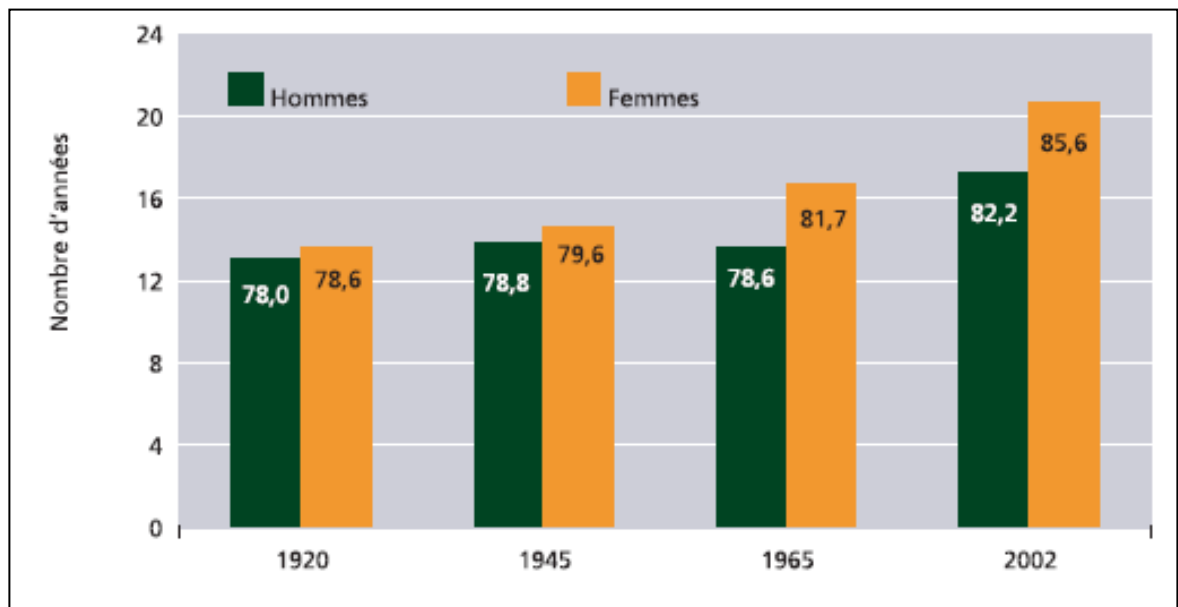
Source : Statistique Canada (2006a)

La concentration de la génération du baby-boom a deux conséquences. D'abord, le départ à la retraite des *baby-boomers* se fera sur une courte période. Deuxièmement, la population du Canada en général et du Québec en particulier vieillit relativement rapidement (Myles 2000; RRQ 2004).

### 1.3.1.2 Augmentation de l'espérance de vie : retraites à payer pendant plus longtemps

La bonne nouvelle est que les Canadiens et les Québécois vivent plus longtemps qu'avant. L'espérance de vie à la naissance, soit l'estimation du nombre d'années qu'une personne peut espérer vivre, est évaluée à 79,7 ans au Canada et à 79,4 ans au Québec en 2005 (St-Arnaud *et al.* 2005: 48). La conséquence est toutefois qu'au cours de leur vie, les individus percevront des prestations de retraite plus longtemps que prévu lors de la création des différents régimes (Jenson 2004; RRQ 2004; Holzmann et Hinz 2005).

Figure 3 : Espérance de vie à 65 ans, 1920-2002

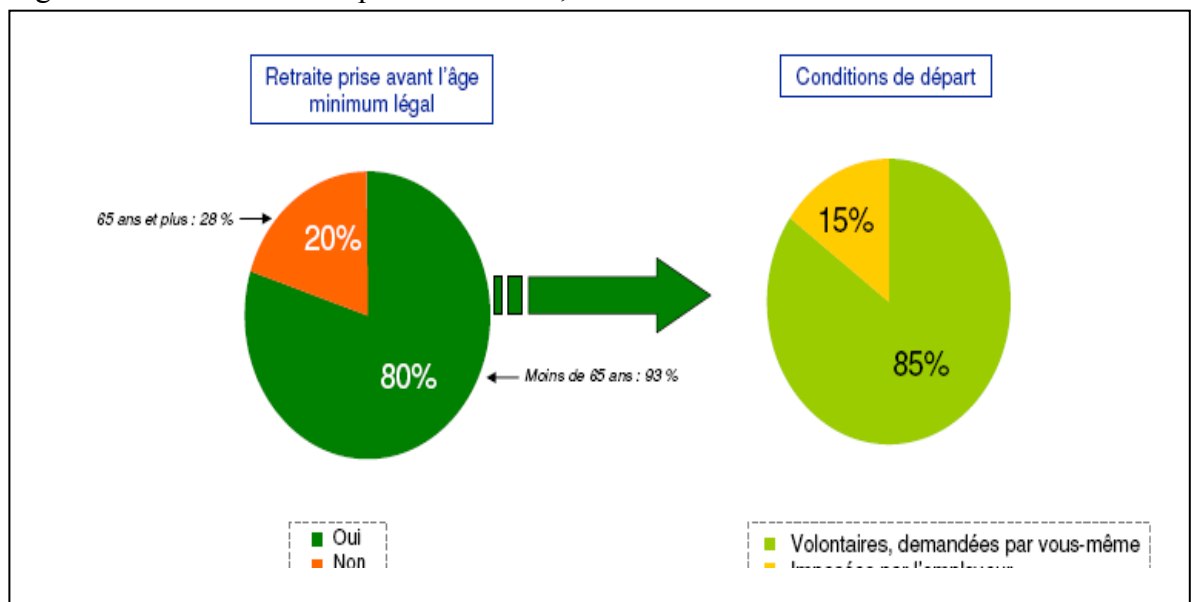


Source : Statistique Canada, no de cat. 84-211, no de tableau CANSIM 01020511 cité dans PRP (2005: 5)

### 1.3.1.3 Retraites anticipées

Au cours des années 2000, les retraites anticipées étaient une tendance lourde au Québec et au Canada (PRP 2005: 4). Selon un sondage réalisé dans onze pays par la firme d'assurance AXA, la très grande majorité des retraités canadiens ont volontairement quitté le marché du travail avant l'âge normal (AXA 2007: 14). Les Canadiens continuent à être attirés par les retraites anticipées, car les travailleurs actifs âgés de 25 et 54 ans souhaitent prendre leur retraite, en moyenne, à l'âge de 58 ans (AXA 2007: 12).

Figure 4 : Conditions de départ à la retraite, Canada

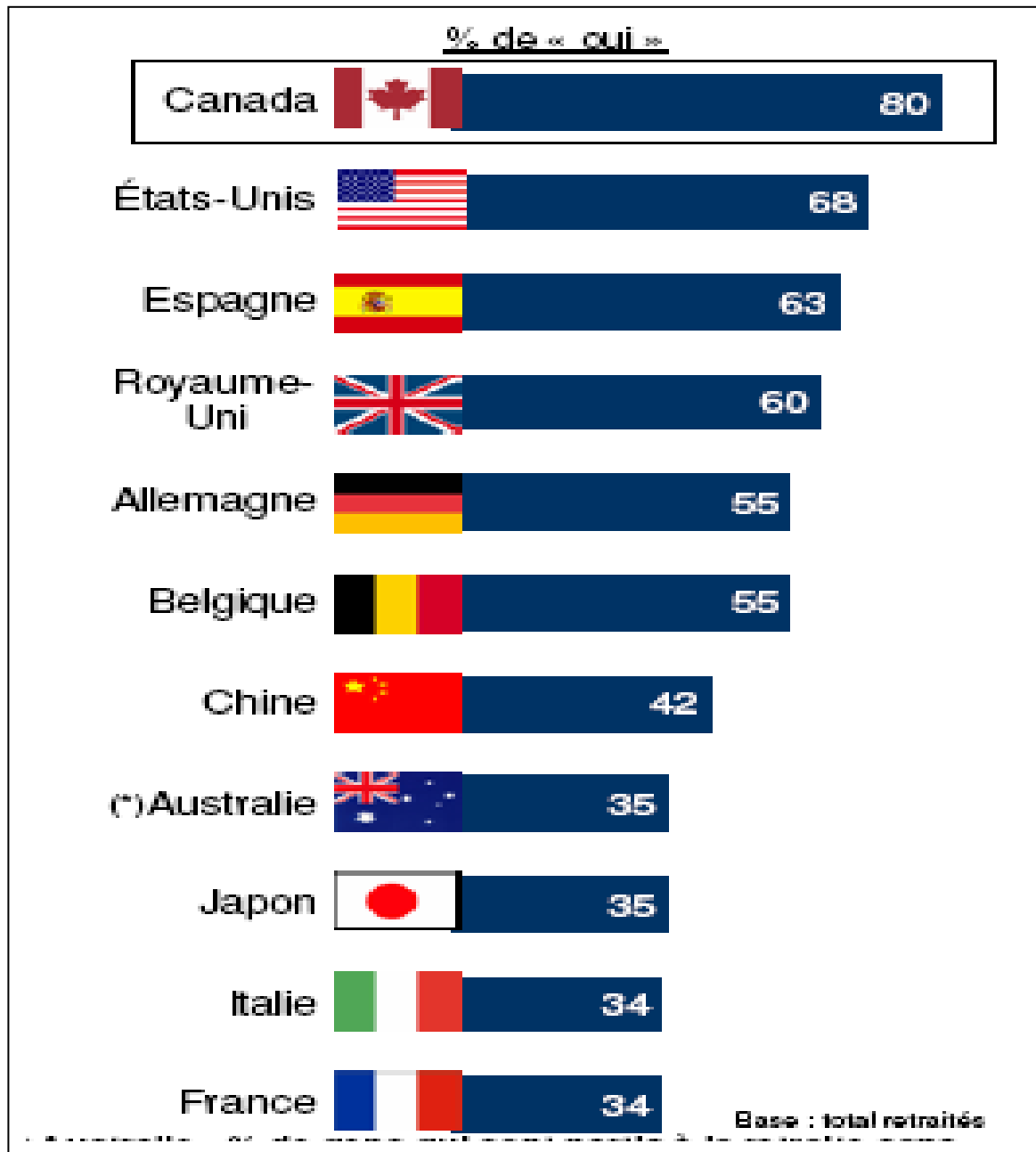


Source : AXA (2007: 14)

L'étude de 2007 indique également que 80 % des retraités canadiens sont partis à la retraite avant l'âge normal. De ce fait, le Canada se situe au premier rang des onze pays sondés quant au pourcentage des retraites anticipées (AXA 2007: 15).



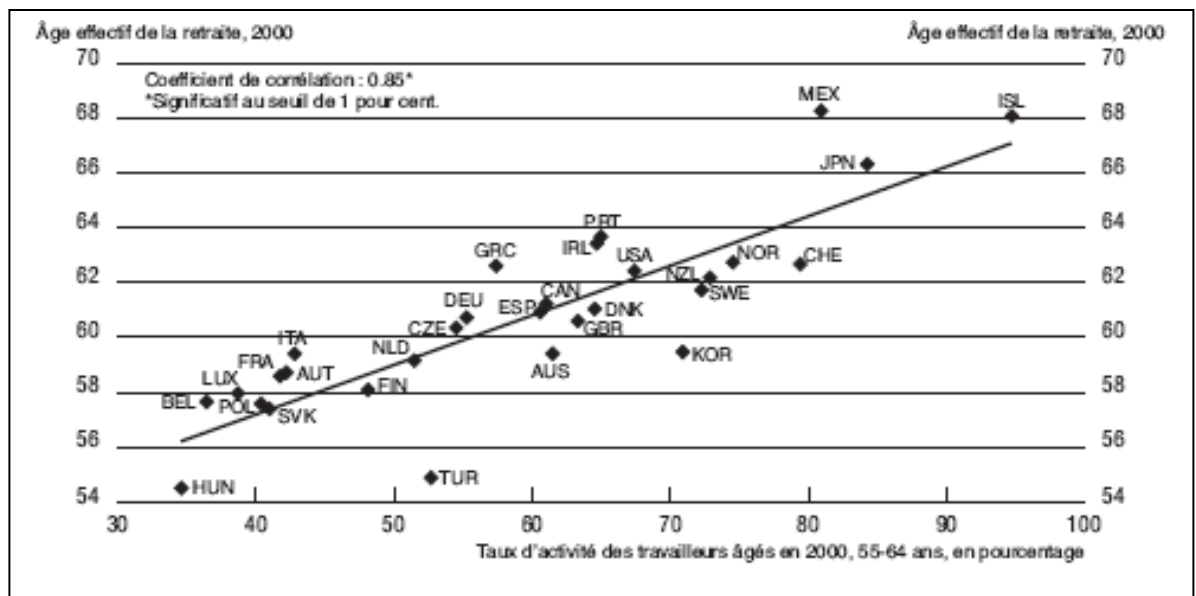
Figure 5 : Retraite prise avant l'âge minimum légal



Source : AXA (2007: 15)

Étant donné que les Canadiens prennent majoritairement leur retraite avant l'âge normal, l'âge effectif de départ à la retraite se situe sous la normale fixée à 65. Dans les faits, l'âge effectif de la retraite était de 62 ans pour les femmes et 63 ans pour les hommes en 2000 (OCDE 2006: 39).

Figure 6 : Taux d'activité des travailleurs âgés et âge effectif de départ à la retraite en 2000 selon les pays de l'OCDE- Hommes



Source : Statistiques de la population active (troisième partie) et Berniaux et autres cités dans Duval (2003: 8)

Des données allant dans le même sens sont mises de l'avant par la Régie des rentes du Québec. L'âge moyen du retrait du marché du travail est 61,1 ans pour les Québécois et 59,4 ans pour les Québécoises en 2004 (RRQ 2004: 54). Il en résulte, qu'au Québec, le

nombre d'années passées à la retraite représente 45 % du nombre d'années de vie active<sup>12</sup> pour les hommes et 63 % pour les femmes<sup>13</sup> (RRQ 2004: 23).

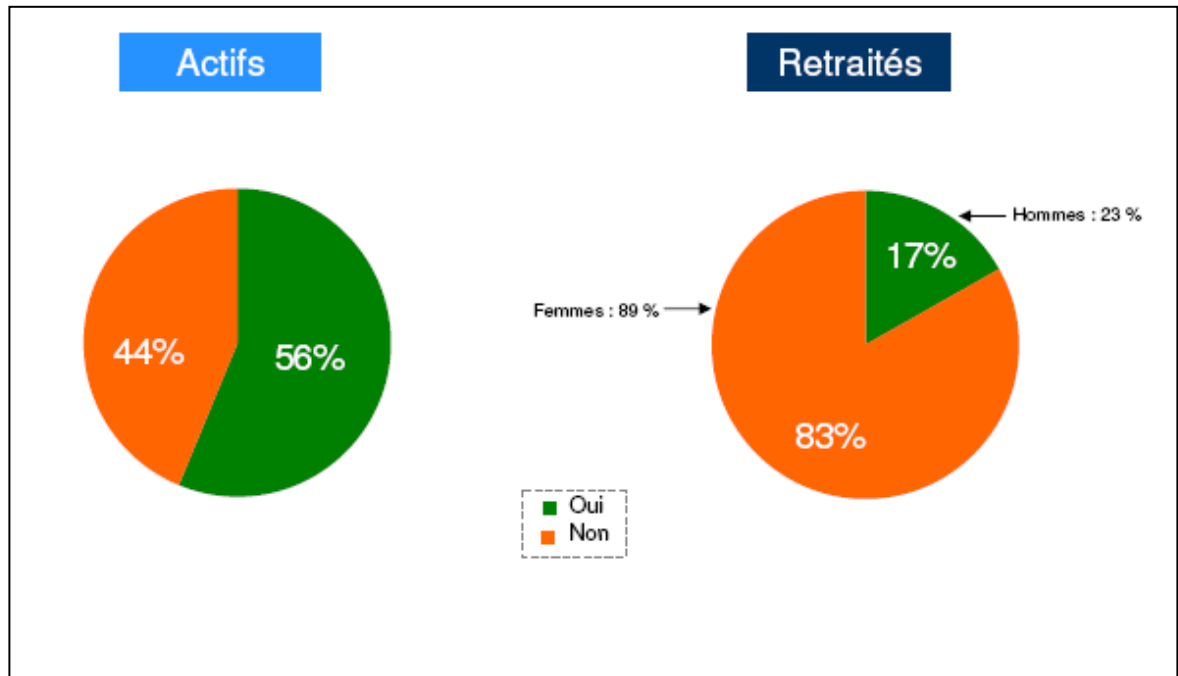
Les retraites anticipées ne sont pas un problème en soi. Cependant, jumelées aux pressions démographiques susmentionnées, elles font augmenter le nombre de prestataires par rapport à la population active. Notons toutefois que la retraite ne signifie pas toujours un retrait complet du marché du travail. Selon Statistique Canada, 22 % des retraités canadiens s'adonnent à une activité professionnelle et 56 % des actifs comptent exercer une telle activité à leur retraite (Statistique Canada, 2005b; AXA, 2007 : 16).

---

<sup>12</sup> La vie active correspond au nombre d'années passée au travail, à temps plein ou partiel, ou au chômage à partir de l'âge de 15 ans. Cet indicateur est également connu sous ratio de passivité. Statistique Canada (2011) "Dernier communiqué de l'Enquête sur la population active " Le Quotidien, 7.

<sup>13</sup> Le pourcentage d'années passées à la retraite par rapport à au nombre d'années de vie active est plus élevé pour les femmes que les hommes car les femmes se retirent plus jeunes du marché du travail et ont une

Figure 7 : Activité professionnelle après la retraite

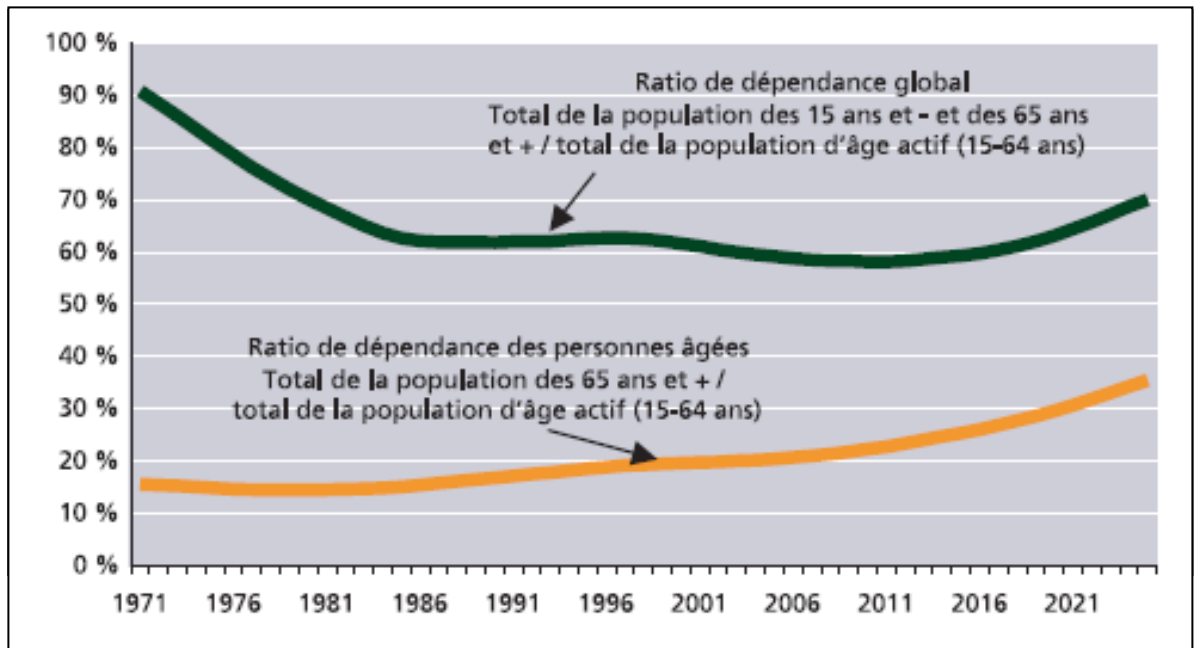


Source : AXA (2007: 16)

#### 1.3.1.4 Ratio de dépendance et ratio de passivité

« Le ratio de dépendance économique rend compte de la charge économique globale qui pèse sur les actifs dans la mesure où il rapproche ce groupe de celui des inactifs, qui inclut à la fois les jeunes et les personnes âgées » (OCDE 2006: 32). Notons qu'en plus du phénomène des retraites anticipées discuté plus haut, on constate que « les jeunes entrent de plus en plus tard sur le marché du travail, à cause d'une plus grande scolarité » (RRQ 2004: 23).

Figure 8 : Ratio de dépendance des personnes âgées/ratio de dépendance global, 1971-2025



Source : PRP (2005: 6)

Le ratio de dépendance des personnes âgées, soit le total de la population âgée de 65 ans et plus par rapport au total de la population âgée entre 15 et 64 ans, oscille autour de 20 % au Québec et au Canada entre 2003 et 2008 et on prévoit qu'il avoisinera le 40 % en 2040 (Mercenier et Mérette 2002). La figure 8 illustre la progression prévue du ratio de dépendance des personnes âgées jusqu'en 2026.

Le ratio de passivité, soit la « proportion que représente la durée de vie à la retraite par rapport à la durée de la vie active » (RRQ 2004) , quant à lui, représente le rapport entre la

---

par rapport à celui d'autres pays industrialisés, Régie des rentes du Québec.

durée de vie à la retraite et la durée de vie active. Au Québec, le ratio de passivité est de 0,45 pour les hommes et 0,63 pour les femmes. Au Canada, il est de 0,42 et 0,56 respectivement (RRQ 2004: 23). Ceci signifie que, les Canadiens et les Québécois passeront près de la moitié de leur vie dans des activités autres que le travail (Jenson 2004: 11).

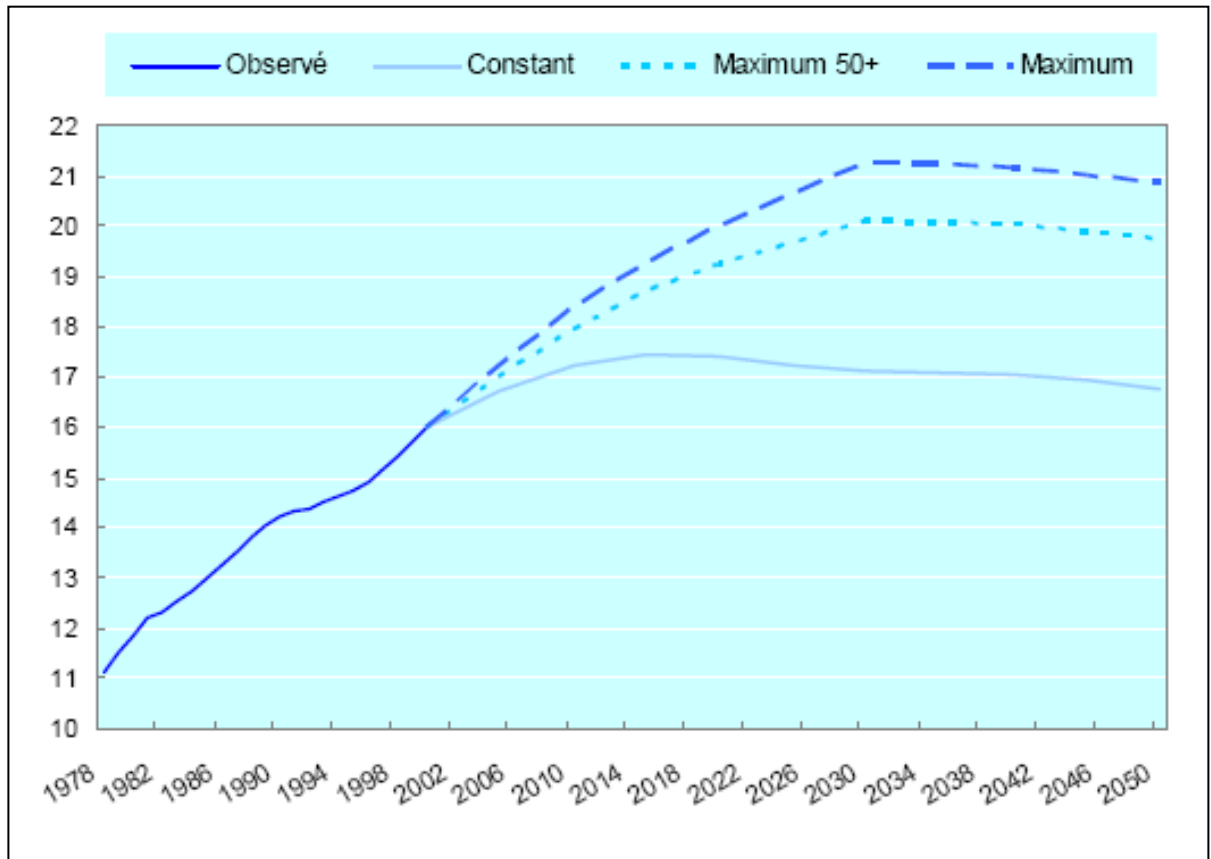
Tableau 2 : Structure de la population par âge et ratio de dépendance de la population globale du Québec, 1951 à 2001 et projections 2011-2051

| Année | Proportion |       |      | Rapport de dépendance des 0-14 ans | Rapport de dépendance des 65 ans ou plus | Rapport de dépendance général |
|-------|------------|-------|------|------------------------------------|--|-------------------------------|
|       | 0-14       | 15-64 | 65+  |                                    |  |                               |
| 1951  | 33,7       | 60,6  | 5,7  | 0,56                               | 0,09                                     | 0,65                          |
| 1961  | 35,4       | 58,7  | 5,8  | 0,61                               | 0,09                                     | 0,70                          |
| 1971  | 29,3       | 63,9  | 6,8  | 0,47                               | 0,10                                     | 0,57                          |
| 1981  | 21,5       | 69,8  | 8,7  | 0,31                               | 0,12                                     | 0,43                          |
| 1991  | 19,8       | 69,2  | 11,0 | 0,30                               | 0,15                                     | 0,45                          |
| 2001  | 17,6       | 69,3  | 13,1 | 0,26                               | 0,18                                     | 0,44                          |
| 2011  | 15,0       | 69,3  | 15,7 | 0,22                               | 0,22                                     | 0,44                          |
| 2021  | 14,4       | 64,5  | 21,1 | 0,20                               | 0,32                                     | 0,55                          |
| 2031  | 13,7       | 59,5  | 26,9 | 0,23                               | 0,45                                     | 0,68                          |
| 2041  | 12,8       | 58,8  | 28,3 | 0,22                               | 0,48                                     | 0,70                          |
| 2051  | 12,8       | 57,8  | 29,4 | 0,23                               | 0,50                                     | 0,73                          |

Source : Caron (sans date: 52)

Le vieillissement de la population et l'importance du phénomène des retraites anticipées laissent présager une stagnation, voire un recul de la population active, et ce dès 2014 comme l'illustre le graphique suivant.

Figure 9 : Croissance de la population active selon différents scénarios au Canada, 1978-2005 en millions, projection après 2000



Source : OCDE (2006)

Une diminution ou une stagnation de la population active peut avoir de graves conséquences sur la viabilité des régimes de retraite, notamment les régimes publics. En effet, ces régimes sont financés à partir des cotisations salariales. Les entrées d'argent des régimes de base et du RRQ/RPC sont donc sensibles à l'évolution de la quantité de travailleurs et au salaire de ceux-ci. L'augmentation réelle des salaires semble donc nécessaire pour contrecarrer les tendances démographiques et assurer la viabilité des

régimes publics (Emery et Rongve 1999: 69). La Régie des rentes du Québec estime que le taux réel d'augmentation des salaires des Québécois se situera autour de 1,2 % pour les vingt prochaines années (RRQ 2004: 25). De telles prédictions n'étaient pas disponibles pour le reste du Canada. Il restera à voir si ces augmentations salariales compenseront la diminution de la population active à plus ou moins long terme. En effet, d'un point de vue macroéconomique, une hausse de la richesse globale peut compenser pour une diminution de la population active au regard des cotisations aux régimes de retraite.

Les données précédentes ont des incidences différentes sur les régimes de retraite. Le régime public d'assistance (premier palier), financé par l'impôt fédéral est sensible à l'évolution du ratio de dépendance, car les travailleurs actuels financent la retraite de leurs grands-parents. Si le ratio augmente, il y a moins de cotisants et plus de prestataires. Il est également touché par l'évolution de la population active et l'augmentation réelle des salaires. Le ratio de passivité, quant à lui, influence les régimes du deuxième et troisième palier, car les prestations de ceux-ci sont, en partie, déterminées par le nombre d'années travaillées. Si les travailleurs étudient plus longtemps et quittent le marché du travail plus tôt, leur rente de retraite sera réduite en conséquence.

#### **1.3.1.5 Viabilité du système de retraite**

Toutes ces pressions démographiques risquent de compromettre la viabilité des différents régimes de retraite. C'est justement ce risque à la viabilité qui inquiétait bon nombre de gouvernements et d'employeurs à travers le monde de même que l'OCDE au cours des années 2000 (Disney 2003; Jenson 2004; OCDE 2006).

Les caractéristiques des différents régimes font en sorte que les atteintes à leur viabilité se posent différemment. Les régimes publics sont vulnérables aux déséquilibres entre les



cotisants et les prestataires ainsi qu'à l'inflation. La viabilité des régimes d'employeurs à prestations définies, quant à elle, est menacée par l'allongement de la durée de la retraite. Afin de partager ce risque avec les employés, certaines firmes optent pour des régimes de retraite à cotisations déterminées. Dans ce cas, les sommes sont capitalisées en vue de la retraite, mais aucune garantie n'est offerte quant à la valeur de la rente. Le problème de la viabilité de ces régimes, tout comme pour les REÉR fondés sur le même principe, ne se pose donc pas. Toutefois, ces régimes ne sont pas exempts de risques, les aléas des marchés boursiers et la mauvaise gestion notamment. Voyons de plus près les menaces à la viabilité des régimes publics et des RPA à prestations définies.

#### *1.3.1.5.1 Régime public d'assistance*

« Les dépenses de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* vont augmenter en fonction du nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus et en fonction de l'inflation » (RRQ 2004: 85). Ainsi, si la population âgée de 65 ans et plus augmente plus vite que le reste de la population, les dépenses relatives au régime de premier niveau augmenteront. Il en va de même si l'inflation augmente puisque les prestations sont indexées au coût de la vie. Le cas échéant, la part des dépenses du régime en pourcentage du PIB augmentera. Plus ce pourcentage augmentera, plus on craindra pour la viabilité du régime (Disney 2003; RRQ 2004).

Heureusement, et ce, malgré le vieillissement de la population, les dépenses dédiées à la SV, au SRG et à l'Allocation du conjoint sont plutôt modestes et ne représentent actuellement que 2,9 % du PIB (Myles 2000; RRQ 2004). Bien qu'on prévoie l'augmentation de ce pourcentage au cours des 30 prochaines années, il demeurera bien inférieur à la norme des pays de l'OCDE (Myles 2000; PRP 2005; OCDE 2006). Par ailleurs, les Canadiens se fient de plus en plus au RPC/RRQ et aux régimes privés pour

financer leur retraite. L'importance du régime public est donc à la baisse (PRP 2005: 11). Par conséquent, si on n'augmente pas la générosité du régime, sa viabilité n'est pas menacée dans l'immédiat (PRP 2005: 11-12).

#### *1.3.1.5.2 RRQ/RPC*

« Les régimes généraux sont financés par les cotisations sur les salaires. Le niveau des revenus des régimes de retraite publics dépend donc du nombre de travailleurs et de leur salaire moyen » (RRQ 2004: 24). Les mêmes appréhensions concernant le vieillissement de la population s'appliquent donc aux régimes du deuxième palier. De plus, les salaires réels augmentent beaucoup plus lentement depuis les années 1980 comparativement aux décennies où ces régimes furent créés (Emery et Rongve 1999: 69). Malgré tout, la viabilité du RPC et du RRQ serait assurée pour les 75 prochaines années selon le Fonds monétaire international (Bureau de l'actuaire en chef, 2005 cité dans PRP, 2005 : 12; voir aussi Emery et Rongve, 1999 :78; RRQ, 2004 : 85).

En 2004, les dépenses en RRQ correspondent à 2,8 % du PIB (RRQ 2004: 85). La situation semble similaire du côté du RPC (OCDE 2006: 34). En regroupant les dépenses des deux paliers de régime de retraite public, celles-ci représentent actuellement 4,8 % du PIB et les rapports actuariels prévoient que ce pourcentage n'atteindra que 6,2 % en 2030 (RRQ 2004; OCDE 2006). Emery et Rongve s'expliquent donc mal les craintes concernant la viabilité de ces régimes et les tentatives de réforme des régimes du deuxième palier (1999: 69).

#### *1.3.1.5.3 Régimes d'entreprises à prestations définies*

Comme c'est le cas pour les régimes publics, l'augmentation du taux de passivité en raison de l'allongement de l'espérance de vie et la popularité de la retraite anticipée, met des

pressions sur la viabilité des régimes de pensions agréés à prestations définies (RPA-PD) (PRP 2005: 17). Ceux-ci sont, en quelque sorte, une rente viagère prise en charge par l'ancien employeur. Ainsi, plus la période passée à la retraite sera longue, plus le montant déboursé par l'employeur sera élevé (Banks, Blundell et al. 2005 : 469; Bridgen et Meyer, 2005 : 773). En raison de ces pressions, les employeurs tendent à éliminer des régimes ou à en limiter l'accès ce qui se traduit par une baisse du pourcentage de travailleurs couverts par ces régimes (PRP 2005: 17).

Une deuxième tendance est le remplacement des régimes à prestations déterminées par des régimes à cotisations déterminées (RPA-CD). Ce phénomène semble prendre beaucoup d'ampleur aux États-Unis (Banks *et al.* 2005: 466) et au Royaume-Uni (Bridgen et Meyer 2005: 770), notamment chez les employeurs privés. Cette tendance existerait également au Canada, mais elle serait moins importante puisque plus de 80 % des RPA demeurent à prestations déterminées (Luchak *et al.* 2004: 469) comme l'illustre le tableau suivant.

Tableau 3 : Taux de protection des régimes de pensions agréés, par secteur et par type de régime

|                    | Privé  |       |        |       | Public (général) |       |        |       | Total  |       |        |       |
|--------------------|--------|-------|--------|-------|------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|                    | 1992   |       | 2002   |       | 1992             |       | 2002   |       | 1992   |       | 2002   |       |
| Taux de protection | 34,2 % |       | 29,3 % |       | 95,0 %           |       | 86,6 % |       | 49,6 % |       | 42,3 % |       |
| Type de régime     | PD     | CD    | PD     | CD    | PD               | CD    | PD     | CD    | PD     | CD    | PD     | CD    |
|                    | 28,7 % | 5,5 % | 21,7 % | 7,6 % | 91,2 %           | 3,8 % | 81,4 % | 5,2 % | 44,6 % | 5,0 % | 35,1 % | 7,2 % |

Source : Enquête sur la population active (Statistique Canada) cité dans PRP (2005: 17)

Une hypothèse pouvant expliquer cette particularité est que les avantages fiscaux octroyés à ces régimes compensent les menaces à la viabilité (Luchak *et al.* 2004: 478). Notons que ces régimes sont rarement indexés au coût de la vie (Ascah 2006: 6). Par conséquent, l'inflation ne nuit pas directement aux RPA.

La présentation des indicateurs précédents pourrait laisser croire que la viabilité des divers régimes de retraite est menacée. Il faudrait toutefois nuancer ces prédictions pessimistes en rappelant que le vieillissement de la population, et par le fait même le taux de dépendance, peuvent être ralentis par l'immigration. L'accroissement prévu du taux de passivité doit tenir compte du fait que les retraités entreprennent parfois une deuxième carrière. Quant aux indicateurs de la viabilité des régimes publics, certaines sources indiquent que les menaces à la viabilité sont relativement faibles pour le moment et que leur progression ne serait pas alarmante. Nous verrons dans le chapitre sur les résultats comment les acteurs ont interprété ces données. Enfin, les RPA à prestations définies, qui sont une part importante des revenus de plusieurs Québécois et Canadiens semblent perdurer en dépit de l'augmentation des coûts de ces régimes en raison des politiques fiscales les favorisant. Ces faits mènent certains chercheurs à conclure que les cris d'alarme sommant les gouvernements canadiens et québécois d'entreprendre des réformes afin d'assurer la viabilité de certains paliers du système de retraite sont exagérés (Emery et Rongve 1999: 78). Nous verrons au chapitre cinq si les acteurs considèrent que nous sommes réellement au bord du gouffre ou si ce n'est que beaucoup de bruit pour rien.

### **1.3.2 Problèmes sociaux : prévention de la pauvreté et redistribution**

Outre assurer sa viabilité, le système de retraite doit continuer à remplir son rôle social et corriger certaines lacunes existantes.

### 1.3.2.1 Prévenir la pauvreté

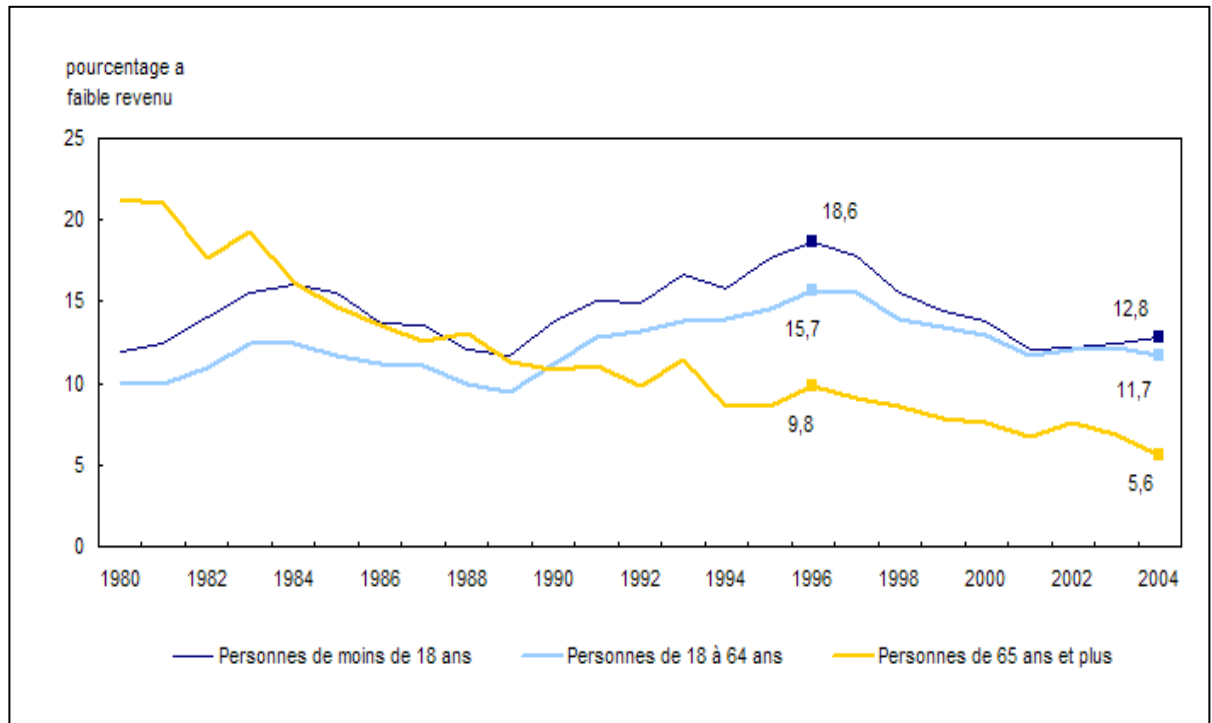
La vocation première des régimes de retraite est de réduire la pauvreté chez les gens âgés (OIT 2006: 58). Le taux de pauvreté chez cette population a effectivement diminué significativement au fil du temps si l'on se fie aux taux de faible revenu (TFR), soit le pourcentage de personnes dont les revenus sont inférieurs à 50 % du revenu médian de la population, chez les Canadiens âgés (Myles 2000; Jenson 2004). Le tableau suivant montre que le TFR des personnes âgées au Canada est un des plus faibles parmi les pays de l'OCDE. Bien que les données dans le tableau datent de plusieurs années, il semble que la tendance se maintienne puisque les données les plus récentes font état d'un TFR de 5,6 pour les Canadiens âgés de 65 ans et plus (Statistique Canada 2006a). Au Québec, le TFR serait de 9,9 pour les personnes seules de 65 ans et plus et de 4,4 pour ceux en famille (ISQ 2007b).

Tableau 4 : Taux relatifs de faible revenu dans huit pays

| Pays (année)       | Familles avec enfants |          |           |              |  | Personnes âgées |
|--------------------|-----------------------|----------|-----------|--------------|--|-----------------|
|                    | Global                | 1 parent | 2 parents | Sans enfants |  |                 |
| États-Unis (2000)  | 17,0                  | 41,4     | 13,1      | 11,1         |  | 28,4            |
| Royaume-Uni (1999) | 12,3                  | 31,3     | 8,9       | 7,7          |  | 24,6            |
| Canada* (1997)     | 11,9                  | 38,9     | 9,5       | 12,1         |  | 5,2             |
| Pays-Bas (1999)    | 8,9                   | 26,8     | 7,9       | 9,5          |  | 3,2             |
| Allemagne (2000)   | 8,2                   | 31,6     | 2,8       | 9,0          |  | 12,2            |
| Belgique (1997)    | 7,9                   | 12,5     | 6,6       | 7,3          |  | 13,1            |
| Suède (2000)       | 6,4                   | 11,3     | 2,1       | 9,7          |  | 8,2             |
| Finlande (2000)    | 5,4                   | 7,3      | 2,2       | 7,6          |  | 10,1            |

Source : Smeeding (2003) cité dans Picot et Myles (2005: 12)

Figure 10 : Prévalence de faible revenu selon les individus, Canada



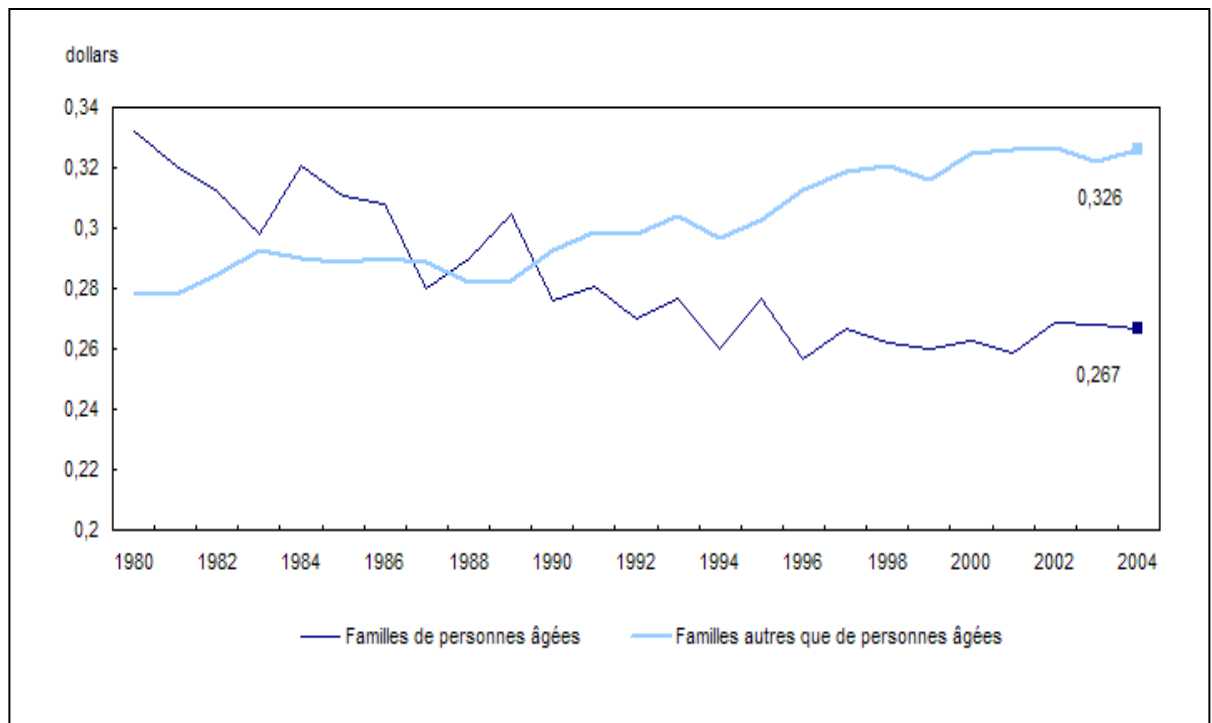
Source : Statistique Canada (2004)

Le système de retraite serait le principal responsable de la faible prévalence de la pauvreté chez les personnes âgées. Toutefois, certains sont d'avis qu'il est possible d'améliorer la situation. D'une part, la Sécurité de la vieillesse est indexée à l'indice des prix (IPC) à la consommation par opposition au salaire moyen alors que ce dernier augmente plus rapidement que l'IPC (Ascah 2006: 7). D'autre part, les régimes d'entreprise et les REÉR ne couvrent qu'une partie de la population (Ascah 2006: 10, 18). Lorsqu'ils sont accessibles, ceux-ci ne sont pas adéquatement indexés (Ascah 2006: 14). Plusieurs craignent que ces caractéristiques inhérentes au système de retraite ne parviennent pas à maintenir un aussi grand pourcentage de personnes âgées à l'abri de la pauvreté (Ascah 2006) et que la situation ira en s'empirant (Myles 2000; Jenson 2004).

### 1.3.2.2 Stratification sociale

Pour certains, l'inégalité de revenu est un problème majeur (Myles 2000: 22). Cette inégalité est mesurée par le coefficient Gini<sup>14</sup> (Statistique Canada 2004; Cousineau 2005) dont on voit l'évolution sur le graphique suivant.

Figure 11 : Coefficient de Gini pour familles âgées et autres que de personnes âgées, Canada



<sup>14</sup> «Le coefficient de Gini, compris entre zéro et un, mesure le degré relatif d'inégalité dans la distribution du revenu. Le coefficient serait de zéro (inégalité minimale) dans le cas d'une population dont chaque personne touche exactement le même revenu familial ajusté et il serait de un (inégalité maximale) si une personne touchait tout le revenu familial ajusté et les autres n'en touchaient pas du tout. Même s'il n'y a pas d'interprétation simple d'une seule valeur d'un coefficient de Gini, la comparaison du niveau au fil du temps ou entre les populations, elle, est très simple : plus le coefficient est élevé, plus grande est l'inégalité de la distribution, et vice versa.» Statistique Canada (sans date). CANSIM - Tableau 202-0709: Coefficients de Gini du revenu du marché, total et après impôt des individus, où chaque individu est représenté par le revenu de son ménage ajusté, selon le type de famille économique, annuel (nombre). [CANSIM](#), Gouvernement du Canada. **202-0709**.

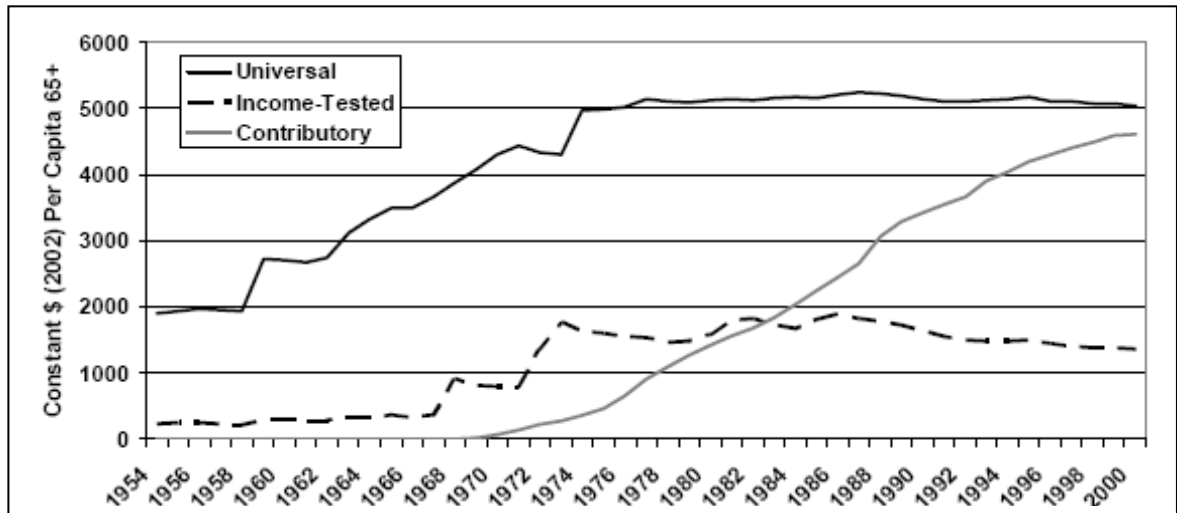
Source : Statistique Canada (2004)

La courbe représentant les familles de personnes âgées tend vers le zéro indiquant que l'inégalité de revenu de cette population a diminué dans le temps et qu'elle est inférieure à l'inégalité vécue par les autres types de famille (Cousineau 2005: 22). Précisons qu'il s'agit ici de familles et qu'il est possible que les résultats pour les individus montrent des tendances différentes (ISQ 2007b).

Malgré ces données encourageantes pour les Canadiens âgés, certains demeurent pessimistes quant au maintien de cette tendance. Selon Myles, seuls les programmes du premier palier, dont la SV et le SRG, sont véritablement redistributifs au niveau de la collectivité et permettent d'amoindrir les inégalités de revenu. Contrairement aux régimes des paliers subséquents liés aux revenus, la prestation de la SV est uniforme. Ceci fait en sorte que les disparités dans les revenus de travail ne se reproduisent pas. De plus, le Supplément de revenu garanti (SRG) offre des prestations inversement proportionnelles aux gains (Myles 2000: 3). Ainsi, les programmes du premier palier réduisent la stratification sociale alors que le RPC/RRQ l'augmente. Or, la tendance actuelle veut que les régimes publics contributifs, dont le RPC et le RRQ, sont en pleine croissance en matière de source de revenu à la retraite alors que la SV stagne et le SRG recule (Myles, 2000 : 7; Boychuck, 2004 : 29; PRP : 2005 : 11) comme l'illustre le graphique suivant.



Figure 12 : Dépenses pour remplacement de revenu des aînés, Canada, 1954-2002

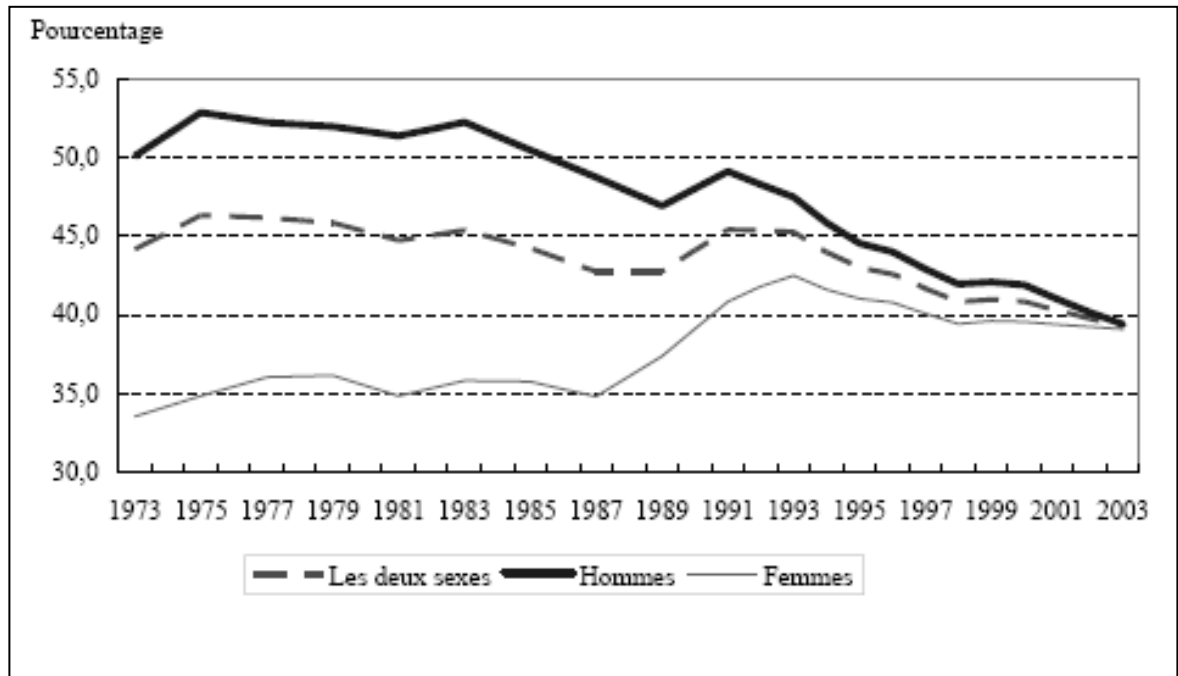


Source : Boychuck (2004: 29)

Notes : Le régime « Universal » correspond à la Sécurité de la vieillesse et de l'Allocation du conjoint, le régime « Income-Tested » correspond au Supplément de revenu garanti et le régime « Contributory » réfère au RRQ/RPC.

Les risques d'inégalité de revenu pourraient être exacerbés par l'évolution des régimes privés car beaucoup de travailleurs en sont exclus (OIT 2006: 58). Une étude de Statistique Canada sur l'accès aux régimes privés des familles canadiennes met en garde quant à cette réalité. En effet, depuis les années 1980, l'écart entre personnes âgées pauvres et mieux nanties s'est agrandi (Morissette et Ostrovsky 2006: 4). Les auteurs de l'étude expliquent que la maturation du RRQ et du RPC ont contribué à la réduction de l'inégalité du revenu des personnes âgées, mais qu'« une partie de cette réduction de l'inégalité du revenu pourrait disparaître au cours des prochaines années » (Morissette et Ostrovsky 2006 : 4). Ceci s'expliquerait par le fait que les RPA sont à la portée de moins en moins de travailleurs (Morissette et Ostrovsky 2006: 4).

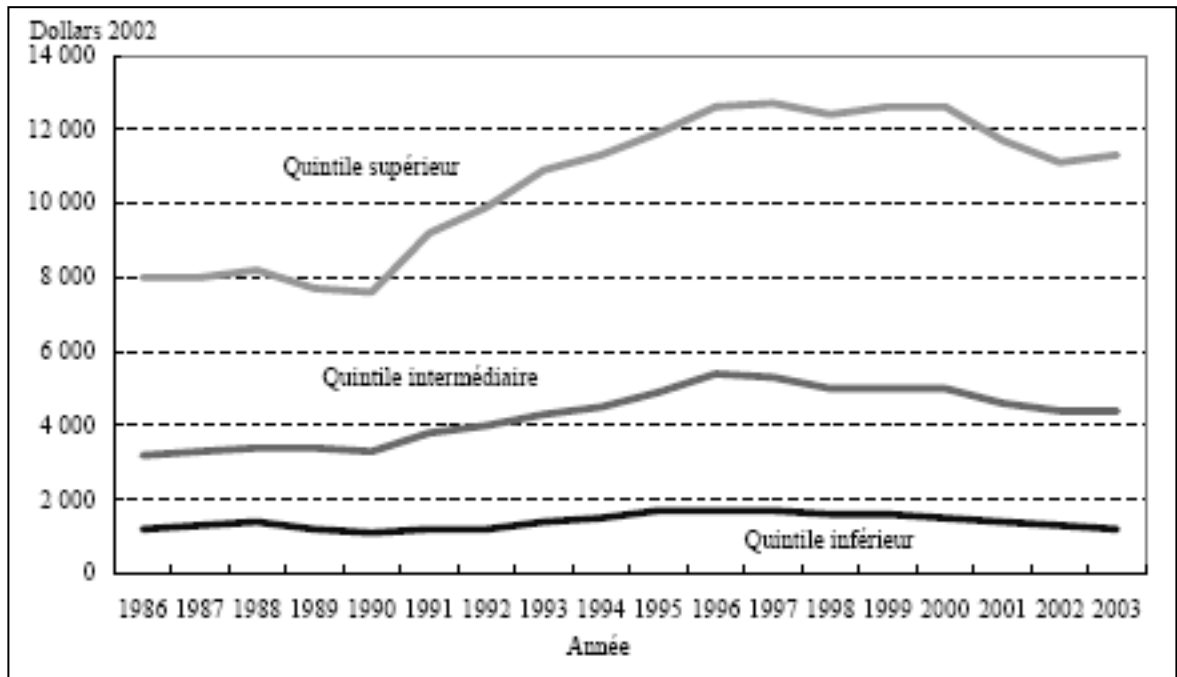
Figure 13 : Pourcentage d'employés ayant un régime de retraite agréé, Canada, 1973 à 2003



Source : Statistique Canada, Base de données sur les régimes de pensions au Canada (RPAC) cité dans Morissette et Ostrovsky (2006: 45)

De plus, ces reculs ne seraient pas compensés par l'investissement dans les REÉR chez les plus pauvres comme l'illustre le graphique suivant. Notons que les travailleurs atypiques et les travailleurs à bas revenu, dont la plupart sont des femmes, sont particulièrement à risque.

Figure 14 : Cotisation à un régime de pension agréé (RPA) et un régime enregistré d'épargne-retraite (REÉR), selon le quintile, 1986 à 2003 – couples dans lesquels le conjoint est âgé de 35 à 54 ans

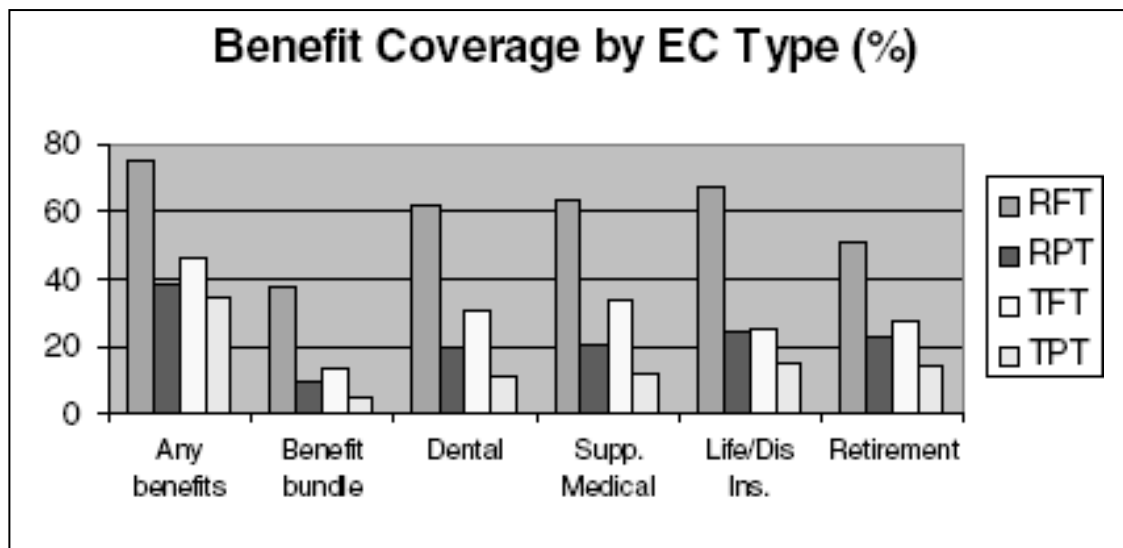


Source : Morissette et Ostrovsky (2006: 49)

Le travail atypique est un phénomène en progression au Québec (Bernier *et al.* 2003: 31) et au Canada depuis les années 1980 (Tabi et Langlois, 2003; Vosko *et al.* 2003 cités dans Zeytinoglu et Cooke, 2005 : 30). Zeytinoglu et Cooke ont étudié le lien entre les avantages sociaux et les formes de travail atypique à partir de l'Enquête sur le milieu de travail et les employés de 1999 réalisée par Statistique Canada. Les auteurs postulaient que les travailleurs dans le marché de travail primaire, correspondant aux travailleurs à temps plein ayant un contrat de travail à durée indéterminée (RFT) seraient davantage susceptibles d'avoir accès à des salaires élevés, des possibilités d'avancement, de la stabilité en emploi et des avantages sociaux. À l'inverse, les travailleurs dans le marché de travail secondaire,

soit ceux à temps partiel (RPT), à contrat à durée déterminée (TFT) ou à la fois à temps partiel et temporaire (TPT) auraient des salaires inférieurs, mais surtout auraient moins accès aux avantages sociaux (O'Connell et Gash, 2003 : 72; Doeringer et Piore, 1971 cité dans Zeytinoglu et Cooke, 2005 : 32). Leur hypothèse a été confirmée comme le montre le graphique suivant. On constate effectivement qu'en 2005, les travailleurs RFT avaient significativement plus de chances d'avoir accès aux avantages sociaux que les RPT, les TFT et les TPT, notamment en matière de régime de retraite.

Figure 15 : Avantages sociaux selon le type de contrat d'emploi (%)



Source : Zeytinoglu et Cooke (2005: 42)

La conséquence d'être dans le marché secondaire plutôt que le marché primaire a donc une double conséquence sur les prestations de retraite. D'une part, les salaires inférieurs se répercuteront dans les régimes publics contributifs et réduiront la probabilité de cotiser à un REÉR. D'autre part, ces travailleurs ont moins de chances d'avoir accès à un régime

d'entreprise. Il y a donc une inégalité de revenus importante à prévoir entre les travailleurs des marchés du travail primaire et secondaire (AISS 2003; O'Connell et Gash 2003).

Fait à noter, les femmes sont surreprésentées dans le marché du travail secondaire au Québec (Bernier *et al.* 2003: 40) et au Canada (MacDonald 1999: 67). Toutefois, Zeytinoglu et Cooke (2005) ont trouvé un lien mitigé entre le sexe et les avantages sociaux : « [w]hile females were slightly more likely to receive some benefits when including all workers, they were less likely than males to receive the benefit bundle » (Zeytinoglu et Cooke 2005: 54). Bref, les travailleuses canadiennes auraient accès à certains avantages sociaux, mais elles auraient moins souvent accès à toute la gamme d'avantages comparativement aux hommes. Malheureusement, les auteurs ne précisent pas l'écart entre les hommes et les femmes quant aux régimes de retraite.

### **1.3.2.3 Équité intergénérationnelle**

Enfin, en lisant la documentation sur la problématique des régimes de retraite, on rencontre souvent la notion d'équité intergénérationnelle. Cette notion est très complexe, car cette équité est évaluée par rapport « aux impôts, aux dépenses, à la dette publique, aux avantages des politiques passées et actuelles, de la valeur des avoirs et des responsabilités publiques et privées ... » (PRP, 2005 : 18, voir aussi de Walque, 2005 et Disney, 2005). En outre, la perception de l'équité est très subjective (PRP 2005: 18). Étant donné que l'équité intergénérationnelle est difficilement mesurable, nous préférons ne pas l'inclure dans notre analyse et nous concentrer sur des variables moins contestées, à savoir la pauvreté et l'équité au sein d'une même génération.

### **1.3.3 Conclusion partielle sur la problématique des politiques de retraite au Canada**

Toutes les tendances mentionnées plus haut font en sorte que la structure des retraites s'individualise. En développant les régimes contributifs, d'entreprise et d'épargne-retraite, on resserre le lien entre les prestations de retraite et l'historique individuel sur le marché du travail. La multitude de cheminements de carrière possible mène à des niveaux de vie à la retraite très différents, ce qui est susceptible d'augmenter l'inégalité entre les retraités (PRP 2005: 18). Ces nouveaux risques encourus par les citoyens mèneront, à long terme, à une redéfinition du rôle des individus, des organisations et de l'État (PRP 2005: 17; Keese 2006; OCDE 2006).

En passant en revue les problèmes auxquels est confronté le système actuel de retraite canadien, on peut conclure que celui-ci était en relativement bon état dans les années 2000, surtout si on le compare à d'autres pays membres de l'OCDE. D'une part, la viabilité des différents régimes semble être assurée, du moins à court terme. D'autre part, ces régimes réussissent à protéger l'ensemble des personnes âgées contre la pauvreté, soit leur objectif premier. Il est probable que la situation s'altère face aux pressions démographiques et à la plus grande individualisation de la couverture, mais la pérennité de l'architecture des retraites ne serait pas menacée. Il n'en demeure pas moins que des économistes et des groupes de pression ont imploré les gouvernements à procéder à des réformes entre 2003 et 2008 afin de corriger le tir. Dans la prochaine section, nous passerons en revue les quatre grandes familles de solutions proposées par ces acteurs.

## 1.4 Solutions envisagées par différents acteurs

Corriger les problèmes susmentionnés nécessite des modifications plus ou moins importantes de l'architecture des régimes de retraite actuelle. Ces réformes sont en fait des solutions et peuvent se classer dans l'une des quatre catégories suivantes allant du changement le plus mineur à une transformation en profondeur du marché du travail : réformes paramétriques, modifier le poids relatif des régimes entre eux, réformes radicales et l'augmentation de l'offre de travail (Disney 2003).

Les réformes dites paramétriques sont celles qui maintiennent la structure des régimes, mais qui en limitent la générosité. Elles sont motivées par le maintien de la viabilité des régimes, qu'ils soient publics ou privés (Disney 2003: 1431). Elles s'opposent aux réformes radicales, c'est-à-dire celles qui déplacent le risque d'un acteur à l'autre. Remplacer complètement les régimes publics par des régimes privés ou celles qui font passer les RPA d'un régime à prestations définies à cotisations définies sont des exemples de réformes radicales. La privatisation des régimes de base n'est pas sérieusement considérée au Canada, pour cette raison, nous ne développerons pas sur le sujet ici. Par contre, on constate un intérêt, quoique faible, pour les régimes d'entreprise à cotisations définies comme mentionné précédemment. Nous présenterons alors le pour et le contre de cette solution un peu plus loin dans le texte. Une solution intermédiaire entre les réformes paramétriques et radicales serait de modifier le poids relatif des régimes entre eux : les acteurs préoccupés par la viabilité des régimes publics voudront augmenter la part des régimes contributifs, ceux souhaitant minimiser la stratification sociale chercheront plutôt à renforcer le régime de base. Une dernière solution est l'augmentation de l'offre de travail. Cette option, qui entraîne ni plus ni moins une réorganisation du marché du travail, doit être soutenue par d'autres politiques d'emploi comme nous le verrons plus loin.

En passant en revue ces quatre grandes familles de solutions, nous constaterons qu'aucune n'est une panacée, elles comportent toutes des avantages et des inconvénients. Ceci explique pourquoi chacune des propositions a ses promoteurs et ses opposants. Dans cette section, nous présenterons les conséquences des différentes solutions, leurs défenseurs et leurs adversaires ainsi que les logiques sous-jacentes.

### **1.4.1 Réformes paramétriques : à la recherche de la viabilité**

Bien que les réformes paramétriques soient considérées comme mineures comparativement aux autres solutions proposées, il ne faut pas conclure que leurs conséquences sont sans importance. Ces réformes peuvent être d'augmenter l'âge pour avoir droit à la pleine pension, d'élever le montant des contributions, de réduire la générosité du calcul de la pension et/ou de l'indexation (Whiteford et Whitehouse 2006: 78). Comme nous le verrons dans les prochains paragraphes, ces modifications risquent d'altérer le niveau de vie des travailleurs et des retraités. Elles sont néanmoins jugées nécessaires par des économistes et des gouvernements afin d'assurer la viabilité des régimes publics et les régimes d'entreprise à prestations déterminées.

#### **1.4.1.1 Élever l'âge de la retraite**

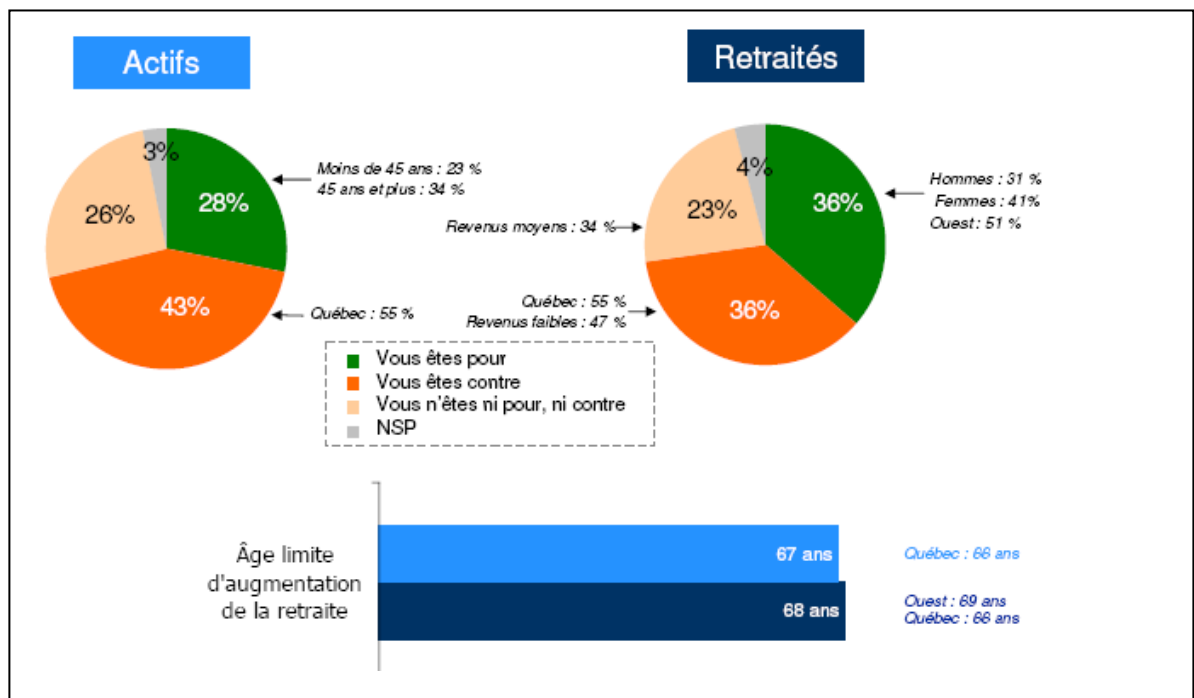
La popularité des retraites anticipées en dépit de l'augmentation de l'espérance de vie fait en sorte que le temps passé à la retraite s'allonge comme mentionné plus haut. Pour contrer la menace que représente l'augmentation du taux de passivité, plusieurs suggèrent de relever l'âge pour avoir droit aux prestations publiques. Gruber et Wise (2002, cité dans Whiteford et Whitehouse 2006) estiment que retarder la retraite de trois ans se traduirait par une augmentation de 36 % d'hommes âgés de 56 et 65 sur le marché du travail. Or, une augmentation de 10 % de travailleurs âgés sur le marché du travail réussirait à diminuer la



part du PIB destinée à la retraite de 0,6 points de pourcentage (Dang et al. cité dans Whiteford et Whitehouse 2006). Les gouvernements en Autriche, en Allemagne, en Italie, aux États-Unis et au Royaume-Uni ont d'ailleurs adopté des réformes en ce sens (Disney 2003: 1431).

Un sondage réalisé en 2007 par la firme AXA indique que les travailleurs canadiens s'opposent à l'augmentation de l'âge de la retraite, mais considèrent qu'une telle mesure est inévitable. Les répondants affirment toutefois que le report de la retraite ne devrait pas excéder trois ans. Il est à noter que les Québécois résistent plus que les autres Canadiens à ce recul.

Figure 16 : Quelle est l'opinion vis-à-vis l'allongement de l'âge de la retraite?



Source : AXA (2007: 18)

Dans la même veine, la plus importante centrale syndicale au pays, soit le Congrès du travail du Canada (CTC), s'oppose également « à toute augmentation de l'âge de l'admissibilité aux prestations de pension des régimes publics » (Baldwin 2005: ii). La centrale justifie sa position en précisant que les travailleurs sont attachés à la retraite anticipée et que c'est son mandat de défendre les intérêts de ses membres (Baldwin 2005: ii).

#### **1.4.1.2 Élever les contributions**

Une deuxième réforme paramétrique à considérer est l'augmentation des cotisations aux régimes publics (Whiteford et Whitehouse 2006: 81). De telles réformes ont été adoptées au Canada en 1998 (Young et Prisner 2007: 2), mais aussi en France (Disney 2003: 1431), en Suède et aux Pays-Bas (Anderson 2004) en réponse aux pressions démographiques. Cette solution a toutefois ses détracteurs, notamment parmi certains économistes néoclassiques qui considèrent qu'une telle manœuvre nuira aux régimes publics à long terme et que d'autres options devraient être envisagées. Ces derniers affirment qu'une augmentation des cotisations correspond à une hausse d'impôts et une augmentation des taxes sur la masse salariale. Ceci a pour effet de diminuer la demande de travail, car les employeurs verront leurs coûts de main-d'œuvre augmenter. Les travailleurs, eux, réduiront leur offre de travail car la hausse d'impôt rendra le travail moins attrayant. Cette double chute de l'offre et de la demande de travail diminuera la population active et, par conséquent, les recettes fiscales. Le système de retraite sera alors de nouveau en crise et un cercle vicieux s'instaurera (Cerdeira, 2005: 510; voir aussi Clark, 2003 : 1339; Whiteford et Whitehouse, 2006 : 81). Emery et Rongve (1999) ainsi que Whiteford et Whitehouse (2006) soulignent toutefois que cette hausse de taxe pourrait être compensée par une augmentation du salaire réel ou une augmentation de la productivité.

Une augmentation de la contribution pourrait également s'appliquer aux régimes d'entreprise, qu'ils soient à prestations ou à cotisations définies, et aux REÉR. Toutefois, le résultat serait une baisse dans l'immédiat des liquidités des employeurs et des particuliers et donc de la demande agrégée.

#### **1.4.1.3 Réduire la générosité des prestations**

Une autre façon d'améliorer la viabilité des régimes publics et privés, est de diminuer les sorties d'argent, c'est-à-dire réduire la générosité des prestations. Plusieurs options sont offertes : réduire le taux de remplacement ou augmenter la période de référence<sup>15</sup>. De telles réformes se sont produites en Allemagne, en Finlande et au Royaume-Uni (Disney 2003; Hinrichs et Kangas 2003).

Des réformes en ce sens sont décriées par l'Association québécoise des retraités de secteurs public et parapublic (AQRP) qui considère que les régimes publics sont déjà insuffisants (Ascah 2006: 8). L'Association considère également qu'il faille bonifier les RPA plutôt qu'en réduire la générosité, entre autres, car « la rente initiale est souvent insuffisante [et que] la rente acquise en cas de départ avant la retraite a souvent une petite valeur (Ascah 2006: 10). La résistance des Canadiens face aux coupes dans les prestations de retraite apparaît également dans le sondage réalisé par la firme AXA. Selon ce sondage, les répondants s'attendent à ce que le gouvernement relève l'âge pour avoir droit à la retraite plutôt qu'à une diminution des prestations (AXA 2007: 65).

---

<sup>15</sup> « La rente de retraite est généralement fonction du salaire des meilleures années. Plus la période de référence est longue, plus la moyenne de salaire aura tendance à diminuer » Ruta, S. et Dagenais, L. F. (2003). Les systèmes de protection sociale et d'encadrement juridique des travailleurs autonomes: comparaisons Europe - Amérique, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse..

#### **1.4.1.4 Réduire l'indexation des prestations**

L'indexation des prestations permet aux retraités de ne pas perdre leur pouvoir d'achat en cas d'inflation. Les prestations peuvent évoluer avec les salaires, avant ou après impôts, ou selon l'indice des prix à la consommation (IPC). Des réformes au Royaume-Uni et en Allemagne ont mené à une réduction de la générosité de l'indexation en liant les prestations de retraite à l'IPC car celui-ci progresse plus lentement que les salaires ou en indexant les rentes au salaire net puisqu'il est inférieur au salaire brut (Disney 2003: 1433). Le calcul est encore plus complexe en Suède où la prestation est liée aux salaires, à la croissance économique et à l'espérance de vie (Anderson 2004: 295).

Une telle réforme est peu envisageable au Québec ou au Canada, car les régimes publics sont déjà indexés à l'IPC (RRQ 2004: 58) et que les Régimes complémentaires ne sont que partiellement liés à l'IPC lorsqu'ils sont indexés (RRQ 2004; Ascah 2006). Ainsi, le maintien du niveau de vie des personnes âgées pourrait être compromis à long terme, car l'indexation des différents régimes est déjà faible.

Les gouvernements disent souvent être contraints à procéder à des réformes paramétriques afin d'assurer la viabilité des régimes publics. Toutefois, ces réformes font rarement l'unanimité auprès des différentes générations de travailleurs, car certaines cohortes s'en trouvent pénalisées (de Walque 2005: 203). Certes, les plus jeunes auront droit à une baisse d'impôt à court terme, mais ne profiteront pas de prestations aussi généreuses que celles de leurs grands-parents pour le même investissement. Les désavantages sont encore plus évidents pour les travailleurs matures ayant cotisé toute leur vie active, mais qui auront une rente moins généreuse que prévue (Disney 2003: 1437).

Les réformes paramétriques susmentionnées font également des insatisfaits parmi les groupes de pression représentant les travailleurs et les retraités. Dans certains cas, l'insatisfaction est telle que la paix sociale en est perturbée. Ce fut le cas notamment en France et en Italie (Disney 2003: 1437) ainsi qu'en Grèce (O'Donnell et Tinios 2003: 262). Procéder à de telles réformes nécessite donc de préparer le terrain, politiquement parlant, en habituant les électeurs à l'idée que les réformes sont nécessaires et en créant des coalitions pour faciliter l'adoption des différentes mesures (Disney 2003: 1437). Plusieurs acteurs s'opposent également aux réformes paramétriques des régimes privés. Notamment, des travailleurs, des retraités et des organismes qui défendent leurs intérêts font pression afin que le gouvernement adopte des politiques publiques maintenant ou bonifiant les régimes existants.

Certains économistes néoclassiques s'opposent, eux aussi, aux réformes paramétriques, mais pour des raisons différentes. Ceux-ci considèrent que les régimes publics sont intenables et que des réformes mineures ne permettent pas de régler le problème à la source. Ils souhaitent que les décideurs envisagent des réformes plus radicales et adoptent des politiques publiques en ce sens (Clark 2003; Disney 2003; Borsch-Supan 2005; Cerda 2005).

#### **1.4.2 De prestations à cotisations définies : transfert du risque sur les employés**

Des réformes radicales supposent un changement dans la logique à la base des régimes. Au Canada, ceci se concrétise par le passage des régimes d'employeur à prestations définies à des régimes où les cotisations sont définies. Un tel changement peut se justifier par l'augmentation de l'espérance de vie et, par le fait même, l'augmentation des coûts du régime à prestations définies. Les régimes à cotisations définies, en n'offrant aucune

garantie, débarrassent l'entreprise de cette responsabilité (Bridgen et Meyer 2005: 773). Une deuxième justification serait l'obligation, pour les firmes exposées à la concurrence internationale, de minimiser les coûts d'exploitation afin d'augmenter la valeur de leurs actions. Étant donné l'importance des montants, mais surtout l'incertitude du rendement de ces montants investis pour couvrir les promesses de rente, plusieurs entreprises préfèrent se départir de ce risque (Bridgen et Meyer 2005: 773). D'autres soulignent que les RPA à prestations définies peuvent être appropriées comme outil de gestion de ressources humaines pour les firmes valorisant les relations d'emploi de longue durée. Toutefois, les travailleurs sont de plus en plus mobiles sur le marché du travail. Les régimes récompensant la loyauté ne seraient donc pas adaptés à leurs besoins (Bridgen et Meyer, 2005 : 773 : Luchak, Fang et al. 2004 : 469; Pozzebon, 2004). Compte tenu de ces réalités, ceux qui adhèrent à une vision du marché du travail axé sur la compétition militent pour des politiques publiques permettant aux parties de choisir le type de RPA leur convenant le mieux et pour une réduction des contraintes administratives encadrant les RPA (Luchak *et al.* 2004 : 469-470).

En dépit des arguments pour les régimes d'entreprise à cotisations déterminées, ceux-ci demeurent rares au Canada comparativement aux États-Unis et au Royaume-Uni comme mentionné précédemment (Pozzebon 2004). Cinq facteurs expliqueraient cette particularité. Premièrement, les avantages fiscaux accordés aux régimes à prestations définies sont plus importants au Canada, les rendant plus avantageux (Luchak *et al.* 2004: 470). Deuxièmement, certaines provinces prévoient la retraite obligatoire à partir d'un certain âge. Ceci permettrait de limiter les coûts des régimes à prestations définies. Troisièmement, les Canadiens ont moins d'options que les Britanniques et les Américains quant aux types de régime de retraite. Quatrièmement, contrairement aux deux autres pays la gestion des RPA au Canada est de juridiction provinciale. Ceci complexifie la tâche des lobbyistes militant pour les réformes, car ils doivent convaincre dix juridictions plutôt qu'une seule (Luchak *et al.* 2004: 470). Enfin, il semble que les syndicats préfèrent les régimes à

prestations définies. Ceci pourrait augmenter la complexité de passer à des régimes à cotisations définies (Bridgen et Meyer : 772; Baldwin, 2005).

D'autres pressions pour maintenir les RPA à prestations déterminées proviennent du gouverneur précédent de la Banque du Canada. Selon David Dodge, les régimes de retraite d'employeur comportent des bienfaits pour les particuliers, les employeurs et la société en général. Pour les individus, ces régimes permettent de diminuer le risque associé à une évaluation erronée de l'épargne nécessaire au moment de la retraite. Les RPA permettent également de répartir la charge d'avoir à assumer seul les frais des conseillers en placement et les risques du marché. Bref, les RPA permettent aux individus de profiter d'économies d'échelle tout en simplifiant la préparation de la retraite. Pour les employeurs, ces régimes seraient un outil efficace de gestion des ressources humaines. Enfin, ces régimes permettraient de réduire l'ampleur des transferts sociaux (Dodge 2007).

Toujours selon M. Dodge, les régimes à cotisations définies seraient utiles à certains égards, mais exposerait tout de même les particuliers aux risques du marché sans l'éliminer complètement pour les employeurs. À son avis, les régimes à prestations déterminées bien structurés seraient beaucoup plus efficaces économiquement. D'une part, ils éliminent le risque pour les particuliers (Dodge 2007). D'autre part, ils fournissent un bassin de capitaux très important. Ces fonds permettent de financer des investissements à long terme ce qui contribue à la croissance de l'économie canadienne (Duclos 2005).

Toutefois, des réformes aux lois actuelles s'imposeraient. M. Dodge émet quelques recommandations parmi lesquelles réformer les lois fiscales pour qu'elles encouragent les employeurs à cotiser à des régimes à prestations déterminées et adopter des lois qui facilitent la mise en place de régimes interentreprises (Dodge 2007; Presse Canadienne 2007).

### **1.4.3 Favoriser les régimes privés : individualisation du risque de retraite**

Dans l'objectif de garantir la viabilité des régimes publics tout en responsabilisant les travailleurs au risque de retraite en incitant ceux-ci à contribuer davantage à leur rente, des gouvernements dont l'Australie, le Royaume-Uni et les pays scandinaves favorisent les régimes contributifs au détriment des régimes redistributifs (Disney 2003: 1431). Ceci se fait en maintenant ou en diminuant la protection offerte par les régimes de base et en incitant la création de régimes privés en le mettant à l'abri de l'impôt (Disney 2003: 1436). À titre d'exemple, les RPA et les REÉR bénéficient de tels avantages.

Selon des chercheurs (Myles 2000; Disney 2003; Ascah 2006) ce type de réforme a pour principal désavantage d'accroître l'inégalité de revenus. Les conséquences de ce phénomène ont été présentées dans la section portant sur les problèmes. Ainsi, les incitations financières, notamment celles destinées à accroître l'épargne personnelle en vue de la retraite, profitent davantage aux mieux nantis (Ascah 2006: 19). Disney met en garde que « There is further risk that tax incentives fail to focus on the 'marginal' saver and therefore subsidise existing retirement savers (who are almost certainly the better off) » (2003: 1436). Le tableau suivant illustre ce point.



Tableau 5 : Cotisation moyenne à un REÉR selon le niveau de revenu (1997)

| Revenu                | Cotisation moyenne à un REÉR<br>(pour ceux qui y cotisent) |
|-----------------------|--|
| Moins de 10 000 \$    | 1 101 \$   |
| 10 000 \$ à 19 999 \$ | 1 758 \$   |
| 20 000 \$ à 29 999 \$ | 2 366 \$   |
| 30,000 \$ à 39 999 \$ | 3 164 \$   |
| 40 000 \$ à 59 999 \$ | 4 255 \$   |
| 60 000 \$ à 79 999 \$ | 5 906 \$   |
| 80 000 \$ et plus     | 9 572 \$   |

Source : Statistique Canada, Perspectives, Cat. 75-001, printemps 2000 cité dans Ascah (2006: 19)

Bien que les données datent de plusieurs années, on peut comprendre que la cotisation augmente avec le revenu. Ainsi, favoriser les régimes publics contributifs, à savoir le RPC et le RRQ crée des différences entre les retraités, car les montants des prestations dépendent des années travaillées et du salaire. Encourager les régimes d'entreprise peut également accroître les écarts entre travailleurs, car ceux-ci ne sont pas à la disposition de tous. Enfin, rendre les REÉR attrayants fiscalement renforce la stratification sociale puisque les contributions sont corrélées avec les salaires.

En 2006, le gouvernement du Québec a adopté un projet de loi intitulé : « *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et*

*d'administration*<sup>16</sup> ». Cette loi, qui entra en vigueur en 2010, « vise à améliorer le financement des régimes de retraite et la gestion des comités de retraite » (Deschênes 2006). Plus précisément, cette loi prévoit que les employeurs seront responsables de la solvabilité des régimes d'entreprise à prestations déterminées et auront des comptes à rendre à un comité de retraite qui agira dans l'intérêt des participants (Deschênes 2006). L'objectif ultime de cette loi est de développer ce type de régime en diminuant le risque encouru par les employés. Ironiquement, les employeurs et les syndicats craignent que cette loi aura l'effet inverse car les mesures prévues par la loi « rendront le financement des régimes plus difficile et elles en alourdiront l'administration » (FTQ 2005; CSN 2006; Deschênes 2006; FTQ 2006).

#### **1.4.4 Augmenter l'offre de travail : réorganiser le marché du travail**

Nous avons vu plus haut l'intérêt de relever l'âge pour avoir droit à la rente entière. Cette même logique est reprise dans les réformes visant à prolonger la vie active afin d'augmenter l'offre de travail, mais ces réformes sont beaucoup plus englobantes que les précédentes, car elles entraînent une modification substantielle des politiques de main-d'œuvre et des valeurs des travailleurs, des retraités et des employeurs. L'OCDE s'est faite la championne de ce type de réforme, car elle y voit trois avantages :

« cela stimulerait la croissance de la population active et cela aiderait à compenser l'impact négatif du vieillissement de la population sur la croissance économique; cela améliorerait la situation des finances publiques, les dépenses publiques liées aux préretraites diminuant tandis que les recettes fiscales augmenteraient; et cela serait favorable aussi pour les employeurs dans la mesure où cela tempérerait le

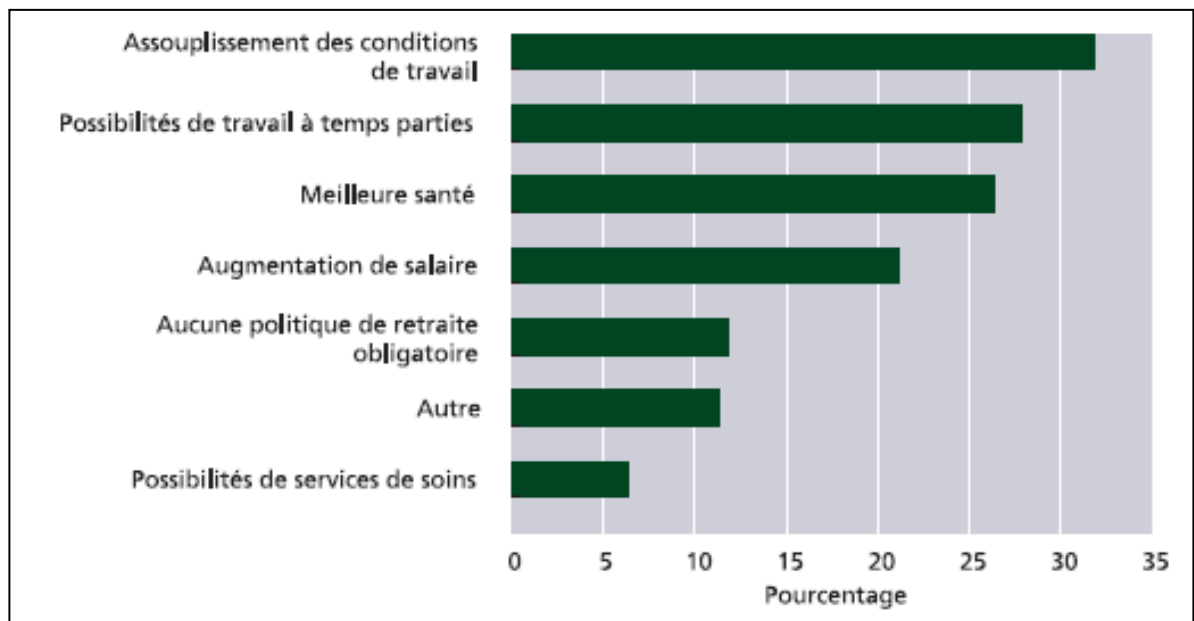
---

<sup>16</sup>P.L.30, *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (L.R.Q., chapitre R-15.1), 2<sup>e</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 2006 art.14 (sanctionné le 13 décembre 2006)

rythme auquel ils devraient remplacer les travailleurs qui partiraient à la retraite par de nouveaux entrants » (Keese 2006: 24).

De plus, toujours selon l'OCDE, prolonger la vie active assurerait un revenu plus important pour les retraités et réduirait leur risque d'exclusion sociale (Keese 2006: 24). Certains retraités voient également les avantages à travailler plus longtemps et auraient aimé reporter leur sortie du marché du travail. Une enquête menée par Statistique Canada a fait ressortir les principaux obstacles au prolongement de la vie active cités par des retraités récents canadiens. Ces obstacles sont cités dans la figure suivante.

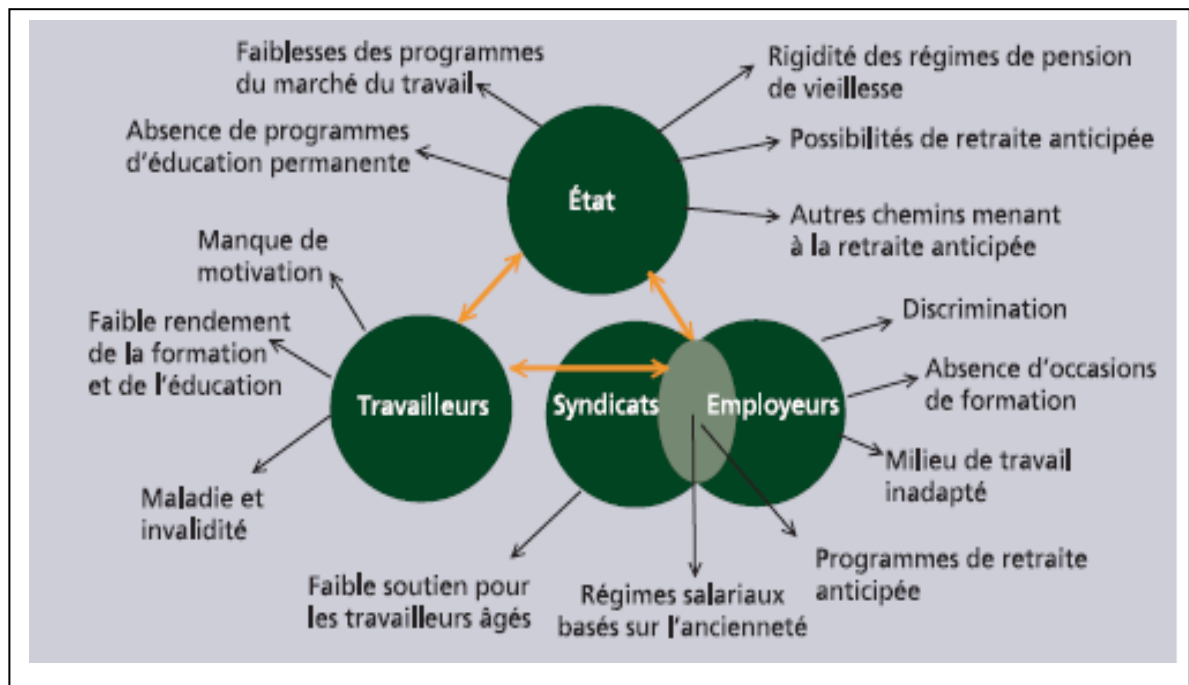
Figure 17 : Retraités récents qui auraient conservé un travail rémunéré aux conditions suivantes :



Source : PRP (2005)

Concrètement, l'allongement de la vie active passe par l'élimination de ces obstacles auxquels se heurtent les travailleurs âgés de 50 ans et plus (OCDE 2006: 41) ainsi que l'élimination des facteurs incitant au retrait anticipé du marché du travail (PRP 2005; Keese 2006). Ces obstacles et incitatifs sont de plusieurs ordres et il est important d'adopter une approche globale plutôt que des changements à la pièce pour effectuer un réel changement dans les pratiques et la culture de la retraite. La figure suivante illustre ces facteurs.

Figure 18: Obstacles à l'emploi : travailleurs âgés



Source : OCDE (2005) cité dans PRP (2005: 26)

#### 1.4.4.1 Incitations au départ à la retraite

Les prestations des différents régimes de retraite et le système d'imposition seraient des facteurs pris en compte dans la décision du moment de la retraite. Théoriquement, plus les

prestations à la retraite sont élevées, plus le départ à la retraite se fera tôt. Il s'agit du biais effet-revenu (Keese 2006: 52). « Le deuxième est l'effet de substitution », c'est-à-dire l'incidence d'une année de travail supplémentaire sur les flux de revenus provenant à la fois des salaires et des pensions de retraite et autres prestations » (Keese 2006: 52). Dans ce cas, les heures de travail additionnelles ne se traduisent pas par des revenus en conséquence en raison de la table d'impôts ou d'une réduction des prestations de retraite ce qui limite l'intérêt de travailler davantage. Nous verrons ici comment se traduisent les effets-revenu et de substitution en relatant les obstacles au prolongement de la vie active inhérents aux différents régimes. Plus précisément, ces obstacles sont attribuables aux rigidités des lois encadrant les divers régimes et, dans une moindre mesure, la générosité des prestations. Nous aborderons également les recommandations émises par l'OCDE et le Projet de recherche sur les politiques (PRP) du gouvernement du Canada et la Régie des rentes du Québec (RRQ) pour abolir ces obstacles.

#### *1.4.4.1.1 Régimes publics*

Les prestations de la Sécurité de la vieillesse sont octroyées à partir de l'âge de 65 ans. Ceci n'inciterait pas les travailleurs à poursuivre des activités rémunérées au-delà de cet âge puisque les revenus supplémentaires seront récupérés par l'impôt (PRP 2005: 34).

Par ailleurs, les montants de la Sécurité de la vieillesse sont plutôt faibles avec une prestation mensuelle de base de 491,93 \$ et un maximum de 589,91 \$ en 2007 (Service Canada 2007). Ces sommes ne seraient pas suffisamment élevées pour inciter les aînés à cesser de travailler. Par contre, la « réduction de 50 % du taux du SRG, combinée à l'imposition des autres revenus, constitue [...] un important facteur de dissuasion pour le maintien des personnes à faible revenu dans la population active » (PRP 2005: 35).

Dans l'objectif d'accroître l'offre de travail, le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada émet les deux recommandations suivantes :

- « Le report de la SV pourrait être autorisé, avec rajustement actuariel vers le haut (p. ex., 8,4 % par année après l'âge de 65 ans).
- Une exemption de revenus ou un rajustement similaire dans le calcul des prestations pour les travailleurs à faible revenus (y compris les travailleurs autonomes) leur permettant de travailler plus longtemps et de gagner un certain montant (entre 5000 \$ et 10 000 \$ par exemple) sans que leurs prestations s'en trouvent modifiées » (PRP 2005: 35)

De telles majorations existent déjà pour le RPC et le RRQ. Ces régimes permettent une retraite anticipée dès 60 ans moyennant « une diminution des prestations de 5 % pour chaque année d'écart entre l'âge du départ à la retraite et l'âge de 65 ans » (RRQ 2003; PRP 2005: 35). À l'inverse, chaque année de travail supplémentaire est récompensée par une augmentation de 5 %. Il serait possible de pénaliser davantage les départs anticipés et de récompenser le report de la retraite en faisant passer la majoration de 5 % à 8,4 % par année. De telles mesures sont envisagées par le Québec (RRQ 2003: 58) et le PRP et l'OCDE recommandent de considérer cette option pour le RPC (PRP 2005: 35; OCDE 2006).

Les régimes du deuxième palier comportent d'autres obstacles au prolongement de la vie active. Le RPC prévoit un délai de carence de plusieurs semaines avant de percevoir des prestations. Ce délai découragerait le retrait progressif. Le PRP recommande donc d'abolir cette disposition (PRP 2005: 35, voir aussi Gunderson, 1998 cité dans OCDE, 2006: 69).

Le RRQ est plus souple quant au retrait progressif en offrant deux options aux travailleurs âgés de 60 à 64 ans :

« i) s'entendre avec leur employeur sur une réduction de leur temps de travail d'au minimum 20 % et demander à percevoir une pension publique anticipée; ou ii) dès lors qu'ils continuent à gagner au minimum 3 500 \$ par an, réduire leur nombre d'heures de travail en maintenant leurs cotisations au régime de retraite comme si leurs gains n'avaient pas changé » (RRQ 2003; OCDE 2006: 70).

Enfin, le RPC ne permet pas de cotiser au régime en même temps qu'on reçoit des prestations (PRP 2005; OCDE 2006). De plus, le régime ne récompense pas le prolongement de la vie active en ne bonifiant pas la rente ceux de qui travaillent au-delà de l'âge de 70 ans. Éliminer ces deux contraintes pourrait inciter plusieurs aînés à demeurer sur le marché du travail (PRP 2005: 35). Au Royaume-Uni et aux États-Unis, le législateur a déjà modifié les lois et règlements relatifs à l'impôt afin de ne pas nuire à la prestation de la rente (Disney 2003: 1433).

Une disposition en ce sens est également envisagée pour la Sécurité de la vieillesse. L'article 15 du projet de loi C-36 « autorise le demandeur qui a touché un revenu imprévu après avoir présenté sa demande ou dont les prestations risquent de le placer dans une tranche de revenu plus élevé à retirer sa demande pour limiter les répercussions fiscales [...] » (Young et Prisner 2007: 9).

#### *1.4.4.1.2 Régimes privés*

Les RPA et les REÉR sont les principaux outils incitant les individus à épargner pour la retraite. Afin d'encourager ces régimes, les pouvoirs publics exemptent d'impôts les cotisations et les placements, seules les prestations sont imposées (OCDE 2006: 73).

Ces régimes pourraient être encore plus utiles pour les pouvoirs publics s'ils facilitaient la retraite progressive. À l'instar du RPC, la *Loi sur l'impôt sur le revenu*<sup>17</sup> interdit de percevoir des prestations de ces régimes et d'y cotiser en même temps. Cette disposition devrait être abolie selon le PRP (PRP 2005; OCDE 2006).

Par ailleurs, la rente issue des RPA à prestations déterminées est généralement fondée sur le salaire des dernières années de travail. Ceci n'inciterait pas les travailleurs à accepter un emploi à temps partiel, un poste moins bien rémunéré ou à faire une transition progressive vers la retraite. Or, ces options intéressent plusieurs travailleurs âgés, car environ 27 % des retraités auraient préféré continuer à travailler à temps partiel plutôt que quitter la vie active (PRP 2005; OCDE 2006). Compte tenu de cette réalité, il serait plus approprié de tenir compte des meilleures années plutôt que des dernières années dans le calcul de la rente (PRP 2005: 35).

#### *1.4.4.1.3 Régimes officiels et non officiels de préretraite*

Les paragraphes précédents ont traité des obstacles au prolongement de la vie active inhérents aux quatre paliers de retraite canadiens. Il faut toutefois considérer l'influence



d'autres régimes de protection sociale sur l'offre de travail. Des programmes de transferts tels l'indemnisation du revenu par la CSST, le programme de prestations d'invalidité du RPC et l'assurance-emploi agissent souvent comme passerelles vers la retraite anticipée et écarte certains prestataires aptes au travail de la vie active (PRP 2005; OCDE 2006).

Une étude de Statistique Canada (Schellenberg, 2004 cité dans PRP 2005: 24, 28) révèle que 26 % des retraités auraient continué à travailler s'ils avaient été en meilleure santé. Selon le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada et l'OCDE, il faudrait trouver des moyens pour inciter ces individus à regagner le marché du travail. La réadaptation, des nouvelles technologies, des conditions de travail appropriées et le travail autonome pourraient être mis à profit en vue de cet objectif (PRP 2005; OCDE 2006).

Il est à noter que de telles réformes ont déjà été entreprises ailleurs. La Suède a réduit la générosité de son programme de préretraite. D'autres pays, dont les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la France, la Belgique et l'Allemagne, ont également sabré les programmes d'invalidité ou de chômage qui pouvaient se substituer aux régimes de préretraites (Disney, 2003 : 1433; Hinrichs et Kangas, 2003 : 577).

Étonnamment, le gouvernement du Canada a choisi de bonifier les prestations d'invalidité et d'offrir une meilleure protection aux travailleurs ayant longtemps cotisé au RPC. Ainsi, le projet de loi C-36 prévoit que « [s]i un cotisant devient invalide et répond à l'exigence des 25 ans, la période minimale est réduite à trois des six dernières années » (Young et Prisner 2007: 6). Le régime actuel prévoit que « le particulier doit avoir versé des cotisations valides pendant au moins quatre des six dernières années civiles » (Young et

---

<sup>17</sup> Loi de l'impôt sur le revenu (1985, ch. 1 (5e suppl.))

Prisner 2007: 6). En diminuant l'exigence d'une année, le gouvernement du Canada cherche à récompenser les personnes ayant travaillé pendant au moins 25 ans.

#### **1.4.4.2 Obstacles à l'allongement de la vie active de la part des employeurs**

Comme mentionné précédemment, certains individus désirent travailler plus longtemps, mais des politiques de dotation et de rémunération pourraient nuire au prolongement de leur vie active.

##### *1.4.4.2.1 Attitudes négatives et discrimination*

Des études affirment que les employeurs entretiennent souvent des préjugés négatifs à l'égard des travailleurs âgés : ils seraient moins productifs, s'adapteraient difficilement au changement, leurs connaissances ne seraient pas à jour, ils seraient souvent absents, etc. (Gibson *et al.* 1992; Marshall, 1996; Underhill *et al.*, 1997 cités dans OCDE, 2006 : 89). Ces attitudes négatives et erronées pourraient se traduire par de la discrimination en raison de l'âge, et ce, malgré le fait que la discrimination en emploi soit prohibée par l'article 3 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*<sup>18</sup> et l'article 16 de la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>19</sup> (OCDE 2006: 89).

De prime abord, l'âgisme semble rare au Canada, car seulement 10 % des plaintes de discrimination seraient fondées sur le motif de l'âge (Commission canadienne des droits de la personne, 2004 et OCDE, 2005c cités dans OCDE, 2006 : 90). De plus, plusieurs de ces plaintes seraient abandonnées ou rejetées (Gunderson, 2003 cité dans OCDE 2006).

---

<sup>18</sup> Loi canadienne sur les droits de la personne (L.R., 1985, ch. H-6)

<sup>19</sup> Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., chapitre C-12)

Il serait toutefois périlleux de conclure que l'âgisme est exceptionnel au Canada. D'une part, plusieurs facteurs autres que le bien-fondé d'une plainte peuvent expliquer son abandon ou son rejet (Ruta 2004). D'autre part, l'OCDE cite une recherche qualitative concluant que les travailleurs âgés sont victimes de discrimination (OCDE 2006: 90). Des données quant à l'intensité de l'embauche par catégorie d'âge confirmeraient cette hypothèse de discrimination selon l'OCDE, car les personnes de plus de 50 ans se font moins souvent embaucher (OCDE 2006: 85).

Cette discrimination de la part des employeurs serait un obstacle à l'allongement de la vie active car les personnes âgées de 50 ans et plus qui perdent leur emploi et qui souhaitent en trouver un autre éprouvent de la difficulté à se faire embaucher en raison de l'âgisme. Cette discrimination fait en sorte que les travailleurs âgés de 50 ans et plus n'arrivent pas à prolonger leur vie active et se retournent alors vers les régimes de retraite (Gibson et al. 1992; Marshall, 1996; Underhill et al. 1997 cités dans OCDE 2006 : 89).

Si l'hypothèse de la discrimination est retenue, il faudra chercher à l'enrayer par différents moyens. Premièrement, il faudra pousser les recherches pour évaluer l'ampleur véritable de l'âgisme en emploi (OCDE 2006: 97). Deuxièmement, il faudra abolir les retraites obligatoires. L'Ontario, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador prévoient une retraite obligatoire à 65 ans. Dans d'autres provinces, il est possible que les conventions collectives incluent des dispositions semblables. L'OCDE et le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada sont d'avis qu'il faille abolir l'âge obligatoire de la retraite (PRP 2005; OCDE 2006). Il est à noter que tous ne partagent pas cet avis. Le syndicat des travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile (TCA) considère que la retraite obligatoire comporte des avantages, notamment le fait de

créer des emplois pour les jeunes (OCDE 2006: 91). Enfin, il faudra sensibiliser les employeurs aux avantages de recruter des travailleurs âgés (PRP 2005; OCDE 2006).

#### *1.4.4.2 Rémunération à l'ancienneté*

Certains auteurs citent la rémunération selon l'ancienneté comme obstacle potentiel à l'allongement de la vie professionnelle. Cette politique de gestion des ressources humaines inciterait les employeurs à se départir d'employés dont la rémunération serait supérieure à la productivité (OCDE, 2006 : 92; PRP, 2005 : 24, 37). Toutefois, l'OCDE considère que la rémunération à l'ancienneté « ne constitue pas véritablement un problème dans le contexte canadien » (OCDE 2006: 93). Pour cette raison, nous ne développerons pas davantage sur cette disposition.

#### **1.4.4.3 Obstacles à l'allongement de la vie active de la part des travailleurs**

L'augmentation de l'offre de travail nécessite non seulement l'abolition des obstacles susmentionnés, mais également l'incitation à prolonger la vie active. Cette incitation repose en grande partie sur l'employabilité des travailleurs âgés. Ceux-ci doivent être aussi bien formés que le reste de la main-d'œuvre pour être compétitifs sur le marché du travail. Il ne faut toutefois pas occulter les besoins particuliers de ce segment de la population, notamment en matière de conditions d'emploi et d'aménagement du temps de travail (PRP 2005; OCDE 2006).

##### *1.4.4.3.1 Formation*

Le capital humain, qu'il soit acquis lors de la formation de base ou en emploi, est la pierre angulaire de l'employabilité. Pour cette raison, l'OCDE et le Projet de recherche en

politique du gouvernement canadien misent beaucoup sur la formation comme moyen de prolonger de la vie active. Malheureusement, les données de l'Enquête sur l'éducation et sur la formation des adultes réalisée conjointement par Statistique Canada et Ressources humaines et développement des compétences du Canada indiquent que « la formation décroît fortement avec l'âge » (OCDE 2006: 112).

Pour changer cette réalité, le PRP recommande de : «

- Créer des régimes enregistrés d'épargne-études (REÉÉ) et des systèmes de bons d'apprentissage adaptés aux besoins des travailleurs âgés;
- Élaborer des systèmes reconnaissant les compétences acquises afin que les travailleurs âgés puissent acquérir et développer un capital humain transférable;
- Donner aux travailleurs âgés de nouvelles occasions d'accès à la formation et à la préparation au travail autonome;
- Faire l'essai de systèmes de banque de temps et de compte de temps de travail qui permettrait d'accumuler des crédits en vue d'obtenir des congés ou une aide financière pour la formation ou pour le perfectionnement de compétences nécessaires au travail autonome. » (PRP 2005: 38).

La réalisation de ces mesures nécessite l'implication de plusieurs acteurs, dont Ressources humaines et développement social du Canada, les Conseils sectoriels, les employeurs et les travailleurs eux-mêmes (OCDE 2006: 116).

#### *1.4.4.3.2 Services à l'emploi*

Les chômeurs âgés sont un bassin de main-d'œuvre sous-utilisé. Les politiques actives du marché du travail et les services à l'emploi seraient des moyens efficaces pour aider ces chômeurs à réintégrer la vie active. Or, les travailleurs âgés sont sous-représentés dans ces programmes (OCDE 2006: 118-119). Dans l'objectif de motiver et d'aider ces travailleurs à réinsérer le marché du travail, il serait pertinent de développer des programmes propres à cette clientèle (PRP 2005: 39). De telles initiatives ont été entreprises par le gouvernement fédéral entre 1999 et 2006. Des projets pilotes visant à insérer les travailleurs âgés sur le marché du travail incluaient, entre autres, des subventions salariales, des tests de compétences et des formations. Les résultats de ces initiatives sont mitigés (OCDE 2006; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada 2006). Malgré des résultats décevants, l'OCDE et le PRP soutiennent qu'il faille poursuivre dans cette voie et de faciliter l'accès des travailleurs âgés aux prestations d'emploi et mesures de soutien (PRP 2005; OCDE 2006).

#### *1.4.4.3.3 Conditions de travail et aménagement du temps de travail*

Enfin, pour inciter les travailleurs vieillissants à demeurer en emploi plus longtemps, il faudrait adapter les horaires et les conditions de travail à leurs besoins particuliers. La possibilité de travailler à temps partiel et la retraite progressive, mentionnée plus haut, seraient à considérer sérieusement (PRP 2005; OCDE 2006). De plus, il serait nécessaire d'adapter les tâches pour accommoder la baisse des capacités physiques des travailleurs vieillissants (PRP 2005: 37).

Contrairement aux réformes mentionnées plus haut, les efforts pour accroître l'offre de travail nécessitent une intervention cohérente et simultanée sur plusieurs plans. Premièrement, il faut à la fois agir sur les régimes de retraite, le système d'imposition et les

autres programmes sociaux nuisant au prolongement de la vie active. Les recommandations vont dans le sens d'assouplir les lois encadrant les régimes de retraite afin d'encourager les départs progressifs, notamment en permettant de cumuler travail et prestations de retraite; de réduire l'attrait de la retraite anticipée en modifiant les majorations; et d'aider les prestataires de programmes se substituant aux régimes de retraite à regagner le marché du travail tout en tenant compte de leurs limitations. Il faut également changer les mentalités des employeurs et des travailleurs. Les premiers devront se départir de leurs préjugés à l'égard des travailleurs âgés. Les seconds devront envisager travailler plus longtemps et maintenir leur employabilité tout au long de leur carrière. L'ampleur de ces réformes nécessite la participation active de plusieurs acteurs dont le gouvernement, en particulier le ministère responsable de la main-d'œuvre, les employeurs et les conseils sectoriels, les syndicats et les travailleurs.

Cette dernière proposition de réforme est effectivement très large et dépasse le cadre de la présente étude. Réitérons que nous nous intéressons seulement aux modifications aux politiques publiques spécifiques aux retraites, les majorations pour une retraite anticipée/différée ou les changements fiscaux destinés à faciliter la retraite progressive, par exemple. La formation et les centres d'emploi pour les travailleurs vieillissants tombent donc hors du champ de notre recherche. Par contre, il est important d'être conscients de ces efforts.

## **1.5 Conclusion sur les problèmes et les solutions en matière de retraite**

Avant de poursuivre, il serait pertinent de récapituler les problèmes en matière de retraite auxquels font face le Québec et le Canada ainsi que les solutions potentielles que pourraient adopter les gouvernements de ces deux juridictions.

Il ressort, en premier lieu, que les régimes de retraite au Canada ne sont pas en péril. En effet, les quatre paliers formant l'architecture de retraite répondent plutôt bien, pour l'instant, aux objectifs de prévention de la pauvreté chez les aînés et de redistribution des revenus entre les citoyens et entre les différentes étapes de la vie. De plus, la pérennité des quatre régimes semble assurée. D'une part, les régimes sont viables à long terme. D'autre part, les élus et la population tiennent à leur sauvegarde.

Toutefois, on ne peut ignorer les importants changements démographiques qui surviendront dans les prochaines années. Le vieillissement de la population et l'augmentation de l'espérance de vie mettront certainement des pressions sur les divers régimes. Face à cette situation, les gouvernements fédéral et québécois peuvent maintenir le statu quo. Il en résulterait possiblement un risque à la viabilité des régimes et/ou une diminution de la protection. Les gouvernements peuvent également procéder à certaines réformes. Il appert que cette deuxième voie est privilégiée à en juger par les projets de loi proposés et par les groupes de recherche mis sur pied pour mieux comprendre la problématique des retraites.

Ces projets de loi et groupes de recherche fournissent des solutions pour pallier les problèmes reliés au vieillissement de la population et à l'allongement de l'espérance de vie. Tel que vu précédemment, ces solutions peuvent être de quatre ordres : réformes paramétriques, changement de logique des régimes, développement de certains paliers de retraite au détriment d'autres et l'allongement de la vie active.

Mais tout n'est pas possible, certaines solutions semblent s'imposer plus que d'autres. Par exemple, il semble peu probable qu'on procède à d'autres réformes paramétriques étant donné que les taux de cotisation à certains régimes ont déjà été relevés récemment et qu'il



serait difficile de réduire davantage l'indexation des régimes. Autres exemples, le passage des régimes d'employeur à prestations définies vers les régimes à cotisations définies se fait beaucoup plus lentement qu'ailleurs dans le monde et la privatisation des régimes publics n'est pas envisagée. D'autres types de réformes, par contre, semblent favorisés, l'augmentation de l'offre de travail notamment. Cette option semble d'autant plus probable que des modifications en ce sens ont été appliquées aux régimes d'assurance-emploi et d'aide sociale dans les années 1990. Nous verrons au chapitre cinq présentant les résultats si les réformes anticipées ont effectivement été adoptées. Mais, peu importe les réformes adoptées, on constate que les institutions, les acteurs et les précédents influencent les options possibles. Cela se reflète d'ailleurs dans les orientations diverses qui sont retenues par différents pays confrontés à des enjeux similaires.

Même si certaines tendances se profilent à l'horizon, on ne peut tenir pour acquis aucun développement. En tant que spécialistes des relations industrielles, nous sommes interpellés par les décisions que prendront les gouvernements, car leurs répercussions se feront sentir sur le marché du travail, dans les milieux de travail ainsi que dans d'autres sphères de la vie. Ainsi, le fait d'agir promptement ou non, le fait de favoriser un palier plutôt qu'un autre, d'inciter les travailleurs et les employeurs d'agir d'une manière plutôt qu'un autre auront des conséquences variables quant à l'efficience et l'équité des marchés. Il est donc pertinent pour les chercheurs en relations industrielles de se pencher sur l'évolution des politiques publiques de retraite et de comprendre les facteurs qui influencent ces politiques. Telle est notre préoccupation de recherche.

On peut même se demander si c'est possible d'anticiper l'existence et le sens des réformes plutôt que se limiter à en évaluer les conséquences comme c'est souvent le cas en relations industrielles. Quelles stratégies peuvent permettre aux différentes parties prenantes d'infléchir les politiques publiques? Une telle analyse serait tout à fait pertinente pour tous

ceux qui s'intéressent au marché et aux milieux du travail. Pour répondre à cette question, nous croyons important de savoir ce qu'en pensent les acteurs qui exercent une influence sur les politiques publiques de retraite. Il faut connaître leurs priorités et leurs stratégies pour atteindre leurs objectifs (Royer 2006: 71). Or, les théories traditionnelles en relations industrielles ne permettent pas de comprendre adéquatement l'évolution des politiques publiques de retraite. Il faut donc élargir nos balises théoriques afin d'étudier ce phénomène (Morissette 2006: 551).

Le cadre théorique devrait également laisser de la place à tous les acteurs susceptibles d'influencer l'évolution des politiques. La section du chapitre relatant les solutions a fait ressortir l'implication de plusieurs intervenants. Certes, les différents organes de l'État, les syndicats et les regroupements d'employeurs sont des acteurs qui influencent les politiques publiques de retraite, mais les opinions des chercheurs et des organismes supranationaux et même du public semblent aussi pris en compte.

L'élargissement des balises théoriques et de la notion d'acteur sera traité dans le prochain chapitre portant sur la recension documentaire. Pour l'instant, développons notre question de recherche.

## 1.6 Question de recherche

Nous concluons ce chapitre de problématique en énonçant notre question de recherche, soit : **comment les acteurs influencent-ils le processus d'élaboration des politiques publiques en matière de retraite au Québec et au Canada?**

Cette question entraîne plusieurs sous-questions. D'abord, nous avons vu que la problématique des retraites comportait deux grands volets : la viabilité et la prévention de la pauvreté des personnes âgées. Notre recherche permettra de savoir si un volet de la problématique prévaut et, le cas échéant, quel aspect reçoit plus d'attention.

Nous avons également relaté la multitude de solutions possibles pour répondre aux problèmes des régimes de retraite. Notre question de recherche permettra de connaître quelles options sont privilégiées par les différents acteurs. Ceci nous permettra d'anticiper les politiques publiques en matière de retraite risquant d'être adoptées et leurs conséquences. Le cas échéant, les connaissances développées à cet égard seront un atout pour les spécialistes des relations industrielles intéressés par les régimes de retraite, tant au niveau de l'entreprise que du marché du travail.

Enfin, notre recherche permettra de connaître les stratégies employées par les acteurs pour influencer la mise au programme des politiques publiques de retraite et, ainsi, accroître nos connaissances sur les politiques publiques du marché du travail en relations industrielles.

## **Chapitre 2 Recension des écrits**

Étudier l'influence des acteurs sur l'élaboration des politiques publiques de retraite requiert une théorie expliquant adéquatement les comportements des acteurs en fonction du contexte et des institutions en place ainsi que l'influence de ces actions sur les politiques publiques. Comme nous le verrons dans ce chapitre, les théories fréquemment utilisées dans l'étude des relations industrielles apportent des éléments de réponse à notre question de recherche. Toutefois, ces théories s'avèrent incomplètes pour comprendre le rôle de tous les acteurs impliqués dans les politiques publiques et l'effet de leurs comportements sur le programme politique. Les chercheurs en relations industrielles se tournent parfois vers les théories économique ou sociologique pour expliquer des phénomènes en relations industrielles. Or, ces théories s'appliquent difficilement à notre sujet d'étude comme nous le verrons plus loin. C'est finalement du côté des sciences politiques que nous avons trouvé un modèle théorique prenant en compte les différents aspects de notre recherche. Afin de mieux situer la théorie des courants multiples de John Kingdon, soit la théorie qui nous servira de modèle d'analyse, nous présenterons les principales théories en sciences politiques.

### **2.1 Théories en relations industrielles**

Une thèse en relations industrielles ne saurait ignorer les théories... en relations industrielles. Bien qu'aucune n'ait été retenue intégralement dans le cadre de cette thèse, certaines contiennent néanmoins des notions pertinentes à notre sujet d'étude. En effet, les théories contiennent des éléments que nous reprendrons dans notre cadre d'analyse. Dans cette section, nous présenterons d'abord les principales théories en relations industrielles pour conclure avec des études empiriques servant d'inspiration à cette thèse.

### 2.1.1 Approche systémique ou théorie des systèmes

La théorie de Dunlop constitue la première véritable théorie en relations industrielles. Cette théorie est critiquée, entre autres, pour sa faible valeur prédictive et son exclusion de plusieurs sujets (Kochan *et al.* 1984; Giles et Murray 1988; Kaufman 1993). Par contre, elle a l'avantage de situer les différents éléments étudiés traditionnellement en relations industrielles (Giles et Murray 1988: 795). Voyons chacun de ces éléments.

Dans son livre *Industrial Relations System* paru en 1958, l'auteur décrit les RI comme un sous-système de la société. Comme toutes les théories systémiques existant dans les sciences sociales et biologiques, la théorie de Dunlop conçoit le monde comme un environnement agissant sur un sous-système composé d'intrants qui se convertissent en extrants. Ces extrants, à leur tour, modifient les intrants et le cycle recommence tant que l'équilibre est maintenu.

Plus précisément, la théorie dunlopienne cherche à expliquer le processus de création des règles substantives, procédurales et d'application qui encadrent les relations du travail. Ces règles constituent les extrants du système de relations industrielles (SRI). Les intrants, quant à eux, sont les acteurs du SRI. Il s'agit des employeurs et leurs représentants, des travailleurs et leurs représentants et, enfin, du gouvernement. Ces trois acteurs négocient ensemble pour produire lesdites règles. Le système est déterminé par le contexte ou l'environnement, à savoir la technologie, le marché et la distribution du pouvoir des acteurs. Il est à noter que la distribution du pouvoir est régie par les politiques publiques qui se trouvent à l'extérieur du SRI. Enfin, Dunlop précise qu'une idéologie commune permet le maintien du système en définissant le rôle et la place de chaque acteur à l'intérieur du système (Audet et Larouche, 1988 : 17; Morissette, 2006 : 95; Boivin, 2004).

La théorie de Dunlop a été bonifiée par plusieurs auteurs qui ont cherché à objectiver et à élargir la variable dépendante ainsi qu'à préciser les variables indépendantes (Audet et Larouche 1988). Malgré ces améliorations, la théorie systémique ne parvient pas expliquer le processus d'élaboration des politiques publiques en matière de retraite, car elle se penche davantage sur les résultats (*output*) que sur le processus ou le comment de la fabrication des règles, soit notre objet de recherche.

### 2.1.2 Pluralisme

Hugh Clegg, Allan Flanders et Allan Fox, tous des académiciens britanniques œuvrant dans les années 1970, sont les principaux représentants de l'école de pensée pluraliste en relations industrielles. Ces auteurs reprennent les trois acteurs de Dunlop, mais sous la forme de groupes intermédiaires représentant les intérêts des travailleurs et des employeurs. Selon ces auteurs, le pouvoir est dispersé plus ou moins également entre ces groupes d'intérêts. Ainsi, le pouvoir des syndicats contrebalance le pouvoir des grandes entreprises. Compte tenu de cette répartition du pouvoir, l'État doit demeurer neutre et s'abstenir d'intervenir directement dans les conflits opposant les travailleurs à leurs employeurs. L'État demeure cependant le gardien de l'intérêt public et doit utiliser son pouvoir pour protéger les parties plus faibles de la domination de groupes d'intérêts plus forts (Audet et Larouche, 1988 : 20; Morissette, 2006 : 89).

Comme la théorie systémique, la théorie pluraliste, en se concentrant principalement sur la négociation entre syndicats et employeurs, ne parvient pas à expliquer le comportement des acteurs lors du processus d'élaboration des politiques publiques en matière de retraite. La théorie pluraliste a, toutefois, le mérite de commenter davantage sur le rôle des acteurs. En effet, cette théorie précise que les groupes intermédiaires cherchent à promouvoir leurs intérêts alors que l'État est réputé agir en tant que gardien de l'intérêt public (Hyman 1989).

Ces comportements pourraient être transposés à l'arène politique. Malheureusement, les études empiriques semblent contredire les présuppositions de base des pluralistes, notamment en ce qui a trait à la neutralité de l'État. En effet, plusieurs auteurs ont montré que l'État poursuivait ses propres objectifs (Godard, 1994 :265; Dye, 1972 : 229 cité dans Gagnon, 1995 : 69; Giles et Murray, 1997 :84).

### **2.1.3 Interactionnisme**

L'approche interactionniste, en accordant de la marge de manœuvre aux acteurs, s'oppose à l'approche systémique beaucoup plus déterministe. Audet et Larouche (1988) répertorient deux théories à l'intérieur de cette approche axée sur le volontarisme, soit l'approche stratégique américaine très populaire en relations industrielles et l'approche stratégique française plus marginale dans le champ d'étude.

#### **2.1.3.1 Approche stratégique américaine**

L'approche stratégique américaine, préconisée par Thomas Kochan, Harry Katz, Robert McKersie et Peter Cappelli, est apparue aux États-Unis dans les années 1980. Cette théorie s'est développée en réaction à la théorie systémique. L'approche stratégique se distingue de la théorie de Dunlop par la marge de manœuvre qu'elle accorde aux acteurs en se concentrant sur les choix stratégiques de ceux-ci. Elle se distingue également par les multiples niveaux d'analyse pris en considération. L'approche stratégique américaine se rapproche toutefois de la théorie systémique par la prise en compte de l'environnement externe.

En effet, la théorie stratégique prévoit que les marchés du travail et des produits, la technologie, les politiques publiques et les caractéristiques de la main-d'œuvre que les

auteurs regroupent sous le vocable environnement externe influencent la structure institutionnelle des relations industrielles dans l'entreprise, tant au plan institutionnel (macro), que fonctionnel (gestion des ressources humaines et/ou de la négociation collective) qu'organisationnel (micro). Cette influence est toutefois mitigée par les valeurs, l'historique et les structures actuelles ainsi que la stratégie d'affaires. Les choix stratégiques des acteurs à chacun de ces niveaux en réaction aux changements à l'environnement externe produisent des résultats différents pour les employeurs, les travailleurs, les syndicats et la société en général (Kochan *et al.* 1984).

En plus d'offrir un cadre pour analyser les sujets en relations industrielles, Kochan et ses collaborateurs expliquent la chaîne de décision suivie par les employeurs lorsque ceux-ci font un choix stratégique, décider de quitter un secteur d'activité ou d'investir par exemple. Il est à noter qu'un choix devient stratégique à condition que l'acteur détienne une certaine discrétion et que ce choix modifie le rôle d'un acteur ou sa relation avec les autres acteurs (Audet et Larouche, 1988 : 22; Kochan *et al.* 1984).

Parmi les limites de cette approche, mentionnons que les auteurs n'ont pas expliqué la chaîne de décision empruntée par les syndicats et le gouvernement. De plus, cette théorie demeure très centrée sur la situation particulière des États-Unis et le déclin de l'acteur syndical. Enfin, mentionnons que leur modèle théorique a surtout été exposé en regard des choix stratégiques des employeurs dans les milieux de travail et non pas en regard des politiques publiques. Ces limites sont majeures eu égard à notre recherche et ne permettent pas de comprendre le processus d'élaboration des politiques publiques en matière de retraite.



### 2.1.3.2 Approche stratégique française

L'approche stratégique française, en se concentrant sur les acteurs dans l'organisation se situe davantage dans le giron de la sociologie que dans celui des relations industrielles. Pour cette raison, Audet et Larouche (1988), ne considèrent pas cette approche comme une théorie en relations industrielles au sens strict. Malgré ce fait, nous croyons qu'il est pertinent de traiter de cette approche ici, car elle fait ressortir la dynamique entre les acteurs sur le milieu du travail plutôt qu'en tant qu'agents économiques ou politiques.

Michel Crozier et Erhard Friedberg sont des représentants de l'approche stratégique française. Comme l'indique le titre de leur livre paru en 1977, ces sociologues s'intéressent à *L'acteur et le système*. Dans leur perspective, les « acteurs sont dotés de rationalité, même si elle est limitée, ils sont autonomes et rentrent en interaction dans un système qui contribue à structurer leurs jeux » (Bernoux, 1985 :137; voir aussi Crozier et Friedberg, 1977 : 15). Cette conception volontariste de l'acteur, par opposition à déterministe, classe résolument cette théorie dans le courant interactionniste. Outre l'acteur, les tenants de l'approche stratégique française s'intéressent au système, c'est-à-dire l'organisation. Bernoux, en résumant la théorie de Crozier et Friedberg, définit l'organisation comme :

« un construit humain ou d'un ensemble humain structuré. Cet ensemble, composé de membres qui y développent des stratégies particulières, qui les structurent dans un ensemble de relations régulières soumises aux contraintes changeantes de l'environnement, est donc en lui-même en mouvement permanent » (Bernoux 1985: 138).

Les définitions des deux volets de la théorie de Crozier et de Friedberg révèlent bien la dynamique entre l'acteur et son organisation. D'une part, des acteurs relativement libres interagissent et créent un système qui structurera leurs comportements (Bernoux 1985: 138). D'autre part, les acteurs emploieront des stratégies pour contourner l'effet contraignant du système. Pour étudier ces deux processus, Crozier et Friedberg ont

développé l'analyse stratégique et l'analyse systémique. L'analyse systémique « est un modèle d'analyse organisationnelle qui s'articule autour de la compréhension des relations entre acteurs interdépendants. La conceptualisation de l'action collective se fait à travers l'analyse des systèmes d'action concrets » (Brouselle et Champagne 2004) qui seront décrits plus loin. Notons que l'analyse systémique nécessite d'analyser le tout autant que chacune des parties formant ce tout (Bernoux 1985: 141). L'analyse stratégique, quant à elle, s'intéresse aux stratégies employées par les acteurs. Pour ce faire, trois concepts interviennent, soit le système d'action concret, les zones d'incertitudes et le pouvoir.

D'abord, le système d'action concret correspond à « l'ensemble des relations qui se nouent entre les membres d'une organisation et qui servent à résoudre les problèmes concrets quotidiens » (Bernoux 1985: 167). Les réseaux qui se développent entre les individus se font en fonction des intérêts de ces derniers, mais aussi en fonction des contraintes de l'environnement (Bernoux 1985: 138). Ces réseaux amènent une régulation des relations, mais aussi des alliances et des contraintes (Bernoux 1985: 145). Bernoux (1985) illustre ce phénomène par la division du travail négociée entre différents corps de métier au sein d'une même organisation permettant à certains groupes de travailleurs d'augmenter leur pouvoir sur les autres en échange de plus de temps libre.

La zone d'incertitude réfère aux incertitudes avec lesquelles doivent composer les membres de l'organisation. Dans la conception volontariste de l'approche stratégique française, ces incertitudes ne sont pas subies par les acteurs. Plutôt, ces derniers intègrent les contraintes dans leurs stratégies. Ainsi, l'incertitude devient une source d'autonomie et de pouvoir. Ce pouvoir sera d'autant plus important que l'usage de l'autonomie sera imprévisible (Bernoux 1985: 152). Par exemple, les travailleurs sur une chaîne de montage, malgré les importantes contraintes qui pèsent sur eux, détiennent tout de même une marge de manœuvre quant à l'effort qu'ils investissent dans leur travail au désarroi de leurs supérieurs. Par ailleurs, le

désarroi des supérieurs sera plus grand si les travailleurs décident de faire une grève imprévue. Dans ce cas-ci, l'effort est une zone d'incertitude qui est contrôlée, en partie, par les travailleurs au bas de l'échelle (Bernoux 1985: 150-152).

Enfin, la notion de pouvoir est centrale à l'analyse stratégique. Dans la conception de l'approche stratégique française, le conflit est omniprésent dans les organisations. Ce conflit existe entre les individus, entre les groupes et entre les fonctions. Les conflits mettent en jeu le pouvoir, mais aussi « le besoin d'un pouvoir régulateur de ces conflits » (Bernoux 1985: 156) afin d'assurer le bon fonctionnement de l'organisation. Autrement dit, parce que certaines personnes détiennent davantage de pouvoir, elles font en sorte que les autres acquiescent à leurs demandes, d'où la définition du pouvoir retenue par Bernoux : « le pouvoir de A sur B est la capacité de A d'obtenir que, dans la relation avec B, les termes de l'échange lui soient favorables » (Bernoux, 1985 : 160, voir aussi Crozier et Friedberg, 1977 : 69). Ce pouvoir est tiré de quatre

« sources d'incertitudes particulièrement importantes pour une organisation : celles découlant de la maîtrise d'une compétence particulière et de la spécialisation fonctionnelle; celles qui sont liées aux relations entre une organisation et son [...] environnement; celles qui naissent de la maîtrise de la communication et des informations; celles enfin qui découlent de l'existence de règles organisationnelles générales » (Crozier et Friedberg 1977: 83).

En résumé, l'analyse stratégique postule que tout membre d'une organisation évaluera son pouvoir par rapport aux zones d'incertitudes qui se présentent à lui. Ce membre construira alors des systèmes d'action concrets pour régler des problèmes dans le fonctionnement de l'organisation et agir en fonction de ses intérêts (Bernoux 1985: 168).

L'approche stratégique française sert à expliquer les comportements des membres d'une organisation. Il n'est pas assuré que les leçons tirées des études empiriques réalisées par Crozier et Friedberg puissent s'extrapoler au monde des politiques publiques. Toutefois, l'existence de multiples sources de pouvoir et la dialectique entre environnement et acteur sont potentiellement utiles dans l'étude des stratégies des acteurs vis-à-vis l'élaboration des politiques publiques des régimes de retraite.

Les approches interactionnistes sont intéressantes pour notre sujet d'étude, car elles se concentrent précisément sur les stratégies des acteurs. Ceci vient de la conception volontariste de la nature humaine de ces théories permettant de comprendre que les contraintes externes ne déterminent pas complètement les résultats. Plutôt, ce sont les acteurs qui réagissent à ces contraintes et adaptent leurs stratégies en conséquence pour atteindre leur but. En ce sens, les approches stratégiques, qu'elles soient française ou américaine, comportent des éléments méritant d'être incorporés à notre modèle d'analyse. L'approche américaine a, de plus, l'avantage de tenir compte du contexte et de considérer plusieurs niveaux d'analyse. Mais les stratégies décrites semblent difficilement s'appliquer au niveau des politiques publiques. L'approche française, quant à elle, rend moins compte de l'environnement, mais cerne bien la notion du pouvoir et de ses sources.

#### **2.1.4 Économie politique critique**

L'économie politique critique (ÉPC), ou l'approche matérialiste ou radicale, est une école de pensée « d'origine marxiste et très fortement britannique » (Audet et Larouche 1988: 22). Elle s'intéresse à l'organisation sociale de la production, sa distribution et ses conséquences pour l'ensemble de la société (c'est-à-dire aux relations économiques), mais aussi aux relations sociales. En fait, selon cette approche, les « relations économiques sont des relations sociales qui ne peuvent être isolées des relations de pouvoir et de privilège;

par conséquent, l'analyse de la société doit prendre en compte la structure des classes sociales » (Giles et Murray 1997: 80). Ces relations économiques et sociales se concrétisent, entre autres, dans la relation d'emploi où se rencontrent employeurs et employés (Giles et Murray 1997: 85). Cette relation d'emploi se caractérise à la fois par le conflit et la coopération. D'une part, les employeurs achètent le travail des employés ne possédant pas les moyens de production. Ceci entraîne une inégalité entre ces deux groupes : il se crée une classe de dominés obligée de vendre ses services à une classe dominante possédant les moyens de production. La classe d'employeurs cherche à soutirer le plus d'effort possible de la classe de travailleurs qui n'a pas intérêt à fournir plus que le strict minimum pour conserver leur emploi et recevoir un salaire. Cette contradiction entre les intérêts des deux classes crée un antagonisme structuré et, par le fait même, un conflit perpétuel entre classes sociales. D'autre part, la production nécessite la coopération entre ces classes. Cette coexistence de conflit et de coopération au sein de la relation d'emploi mène à un équilibre fragile qui doit constamment être géré pour éviter que les tensions sous-jacentes n'éclatent et ne cesse la production (Giles et Murray 1997: 82-83).

Cette fragilité de l'équilibre distingue fondamentalement l'ÉPC des écoles de pensée précédentes qui tiennent pour acquis « l'ordre, le consensus, l'intégration et la cohésion dans la société » (Audet et Larouche 1988: 7).

L'approche ÉPC se distingue également par la place qu'elle accorde à la relation d'emploi dans la société. L'approche systémique et l'approche stratégique américaine ont tendance à isoler la relation d'emploi de la sphère économique et politique alors que l'approche objectiviste<sup>20</sup>, avec ses théories de moyenne portée ne s'y intéresse pas. Les tenants de

---

<sup>20</sup> L'approche objectiviste « regroupe toutes les théories qui conçoivent le monde social comme s'il s'agissait d'un monde dit naturel tout en empruntant les méthodologies de recherche conséquentes » Audet, M. et Larouche, V. (1988). "Paradigmes, écoles de pensée et théories en relations industrielles." Relations industrielles/Industrial Relations 43(1): 28.

l'approche radicale considèrent cette conception réductionniste et préfèrent situer la relation d'emploi dans un contexte plus large (Giles et Murray 1997: 85). Bien que leur analyse se fasse principalement sur les lieux de travail, l'approche ÉPC rend pertinente l'étude de phénomènes politiques et économiques en relations industrielles (Hyman, 1975 cité dans Godard 1994: 269), les régimes de retraite par exemple. Selon leur analyse, les régimes de retraite actuels seraient une mesure pour limiter les conflits sociaux, s'assurer de la coopération des travailleurs et maintenir le *statu quo* (Godard 1994: 261). Ainsi, l'ÉPC est une seule approche possiblement pertinente en relations industrielles pour expliquer pourquoi ce régime existe. Malheureusement, l'ÉPC n'explique pas comment ce régime est apparu ni comment il évolue, soit notre objet de recherche.

Le rôle des acteurs est une dernière caractéristique de l'économie politique critique pertinente par rapport à notre sujet d'étude. Comme les approches systémique, stratégique américaine et pluraliste, les tenants de l'approche matérialiste dénombrent trois acteurs : les employeurs, les travailleurs et le gouvernement. Ici, l'employeur est responsable d'« une certaine coordination sociale par une variété de mécanismes, dont le contrat d'emploi » (Giles et Murray 1996: 83). Le syndicat, quant à lui, est un contrepoids au pouvoir des employeurs. Contrairement à la vision pluraliste, les syndicats sont perçus par les théoriciens de l'économie politique critique « non comme des groupes d'intérêt, mais plutôt comme des organisations intermédiaires fondées sur les classes sociales » (Giles et Murray 1997: 84, ma traduction). Mais, c'est leur perspective du rôle de l'État qui est particulièrement intéressante compte tenu de notre sujet d'étude. L'État est considéré comme un acteur neutre dans les approches systémique et pluraliste. Or, selon Giles et Murray dans l'approche EPC :

« [l]e gouvernement n'est pas un spectateur neutre ou un médiateur qui protège l'intérêt public ou qui joue un rôle mystique d'«équilibre», mais plutôt comme une série d'institutions qui reflètent et renforcent les relations de pouvoir social – surtout (mais pas exclusivement) les relations de classe –

dans la société dans laquelle elle se retrouve » (Giles et Murray, 1997 : 84, *ma traduction*, voir aussi Godard, 1994 : 270).

En suivant une telle logique dans l'étude des politiques publiques de retraite, on s'attendra à ce que les employeurs aient recours à des stratégies qui assureront une certaine coordination sociale, notamment en liant les pensions de retraite au contrat de travail. Pour leur part, les syndicats emploieront des stratégies pour contrebalancer le pouvoir des employeurs. Enfin, l'État n'agira pas de façon monolithique. Chaque institution en lien avec les régimes de retraite agira dans son propre intérêt. Ces actions se feront probablement dans le sens d'un renforcement du pouvoir social actuel. Godard (1994) a d'ailleurs illustré ce dernier point en relatant l'action gouvernementale canadienne en relations industrielles sur une période de plus de cent ans. L'auteur en arrive à la conclusion paradoxale que les gouvernements au Canada ont constamment modifié le *statu quo* afin de maintenir ce *statu quo* (Godard 1994: 259).

### **2.1.5 Nouveaux sujets en relations industrielles**

Les théories en relations industrielles comportent certaines limites par rapport à notre sujet de recherche, en particulier vis-à-vis les acteurs et les processus étudiés. D'une part, les processus et stratégies employées pour les influencer sont bien documentés en relations du travail et en gestion des ressources humaines. Tel n'est pas le cas en politiques publiques du marché du travail (Morissette 2006: 551).

D'autre part, le chapitre sur la problématique a révélé l'implication de plusieurs joueurs dans l'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde. Par exemple, les syndicats, les regroupements d'employeurs, les organismes de l'État, mais aussi les organismes supranationaux, les chercheurs, les groupes de pression et

le public fournissent des solutions à la problématique des retraites. Ceci déborde de la notion classique d'acteur tel que défini en relations industrielles. En effet, nous avons vu dans les paragraphes précédents que ce concept pouvait être plus ou moins large selon la théorie employée. Mais, dans les faits, les recherches en relations industrielles s'intéressent principalement aux employeurs et aux syndicats (Heery et Frege 2006: 601).

L'étroitesse du concept d'acteur dans les théories en relations industrielles entraîne une certaine insatisfaction à en juger par l'intérêt accordée aux nouveaux acteurs (Bellemare, 2000 : 383; Heery et Frege, 2006 : 601). Des auteurs provenant du Québec (Bellemare 2000; Morissette 2006; Dupuis 2007a; Dupuis 2007b), des États-Unis (Heckscher et Carre 2006, voir aussi Piore, 1995 cité dans Bellemare, 2006; Osterman 2006) et du Royaume-Uni (Heery et Frege 2006) militent ainsi pour l'inclusion, entre autres, des groupes communautaires, des consultants en management, des firmes de placement, de la clientèle et des associations professionnelles dans les recherches en relations industrielles (Bellemare 2000; Heery et Frege 2006).

L'inclusion de processus et d'acteurs dépend de la définition des relations industrielles retenue et de l'autonomie qu'on accorde aux relations industrielles. Les théories présentées plus haut contiennent une définition implicite du champ d'étude. Au Canada, la définition la plus populaire correspond à celle de l'approche stratégique américaine. Cette vision prône la réconciliation de la gestion des ressources humaines et l'étude des institutions des rapports collectifs au sein des relations industrielles. Selon cette logique, les principaux acteurs des RI sont les employeurs, les travailleurs et/ou les syndicats. L'économie politique critique, quant à elle, en définissant les relations industrielles en termes de « rapport sociaux de production » (Giles et Murray 1996), va au-delà de la « gestion des problèmes dans une société (post-) industrielle » (Boivin 2004: 2) et de la relation



patronale-syndicale ou employeur-employé pour regarder les rapports sociaux et l'économie (Giles et Murray 1996: 82).

Dans cette thèse, nous partageons la définition de l'économie politique critique puisqu'elle ouvre la porte à l'étude des politiques publiques, à leurs conséquences et leur élaboration. Plusieurs recherches sur les politiques publiques en relations industrielles se sont d'ailleurs inspirées de cette définition large des relations industrielles et ont contribué à l'approfondissement des connaissances dans le champ d'étude. Par exemple, Charest et Trudeau ont montré comment l'idéologie, les institutions et les acteurs ont convergé pour expliquer le passage de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi (Charest et Trudeau 1999). Dans la même veine, Vallée et Charest ont expliqué les changements portés à la *Loi sur les décrets de convention collective* (Vallée et Charest 2001). Plus récemment, la thèse de doctorat de Lucie Morissette portait sur le processus menant à la modification de l'article 45 du *Code du travail* (Morissette 2006).

De la définition des relations industrielles découle une deuxième question portant sur l'autonomie du champ d'étude. La vision large de l'économie politique critique sous-tend que les relations industrielles ne sont pas autonomes par rapport à d'autres disciplines connexes, dont l'économie, la sociologie et la science politique. Cette multidisciplinarité implique que les acteurs et les sujets présents dans ces disciplines se retrouvent, dans une certaine mesure, dans les cadres théoriques utilisés en relations industrielles.

En adoptant une définition large et multidisciplinaire des relations industrielles, nous faisons place à des acteurs souvent ignorés par les théories classiques du champ. De plus, nous pourrions tirer des leçons sur ces acteurs développés dans d'autres disciplines. Nous reviendrons sur ces acteurs dans le chapitre portant sur le modèle d'analyse.

Pour conclure, les principales théories en relations industrielles, en se concentrant principalement sur les résultats des relations entre employeurs et travailleurs et/ou syndicats, semblent peu appropriées pour l'étude du processus d'élaboration des politiques publiques en matière de retraite. Ces théories font souvent abstraction des politiques publiques ou considèrent ces politiques comme extérieures au champ d'étude. Il en résulte qu'aucune théorie des relations industrielles ne permet d'expliquer adéquatement le processus, les acteurs, les institutions et les résultats propres aux politiques publiques.

Malgré leurs limites, certains éléments des théories en relations industrielles demeurent pertinents et devraient se retrouver dans notre modèle d'analyse. Nous retenons notamment les multiples niveaux d'analyse, la prise en compte des facteurs déterminants tout en reconnaissant une certaine marge de manœuvre aux acteurs et la relation de coopération/conflit pouvant unir les différents acteurs. De plus, on s'attendra à ce que les acteurs privés et les différents organes de l'État emploient plusieurs stratégies qui serviront leurs propres intérêts.

## **2.2 Théories en sciences économiques**

Les sciences économiques sont fortement préoccupées par les régimes de retraite et le rôle de l'État. En effet, les théories économiques sont derrière plusieurs problèmes et solutions relatés au chapitre de problématique. Bien que certaines interprétations des régimes de retraite dominant, tous les économistes ne partagent pas le même avis tel que montré dans le chapitre précédent. Pour cette raison, nous présenterons ici la théorie néo-classique, la théorie keynésienne et la théorie institutionnaliste en sciences économiques.

### 2.2.1 Théorie néo-classique et la théorie des choix politiques (*public choice theory*)

La théorie économique développée par Adam Smith demeure incontournable en sciences économiques. Cette théorie postule que les individus sont des êtres rationnels cherchant à maximiser leur utilité. Ceci se produit grâce au marché qui permet d'établir le prix des produits et services via les mécanismes d'offre et de demande. Ainsi, on « confie aux marchés le soin de produire l'ensemble des biens et des services visant à assurer la survie, le bien-être, l'épanouissement et la pérennité d'une collectivité » (Cousineau 2005: 278). Dans cette optique, l'État doit limiter son implication à assurer la loi et l'ordre, à fournir des biens publics et à corriger les imperfections du marché (Cousineau 2005: 281-283) puisque toute interférence nuirait au bon fonctionnement des marchés. Par conséquent, la théorie néo-classique en économie ne peut servir de cadre théorique pour expliquer les stratégies des acteurs vis-à-vis l'élaboration des politiques publiques de retraite. Les économistes, dont Cerda (2005), prônant l'abolition des régimes publics sont de cette tradition.

Une version moins radicale de la théorie néo-classique, mais s'en inspirant grandement, à savoir la théorie des choix politiques, pourrait fournir quelques réponses (Howlett et Ramesh 2003: 22). La théorie des choix politiques ou *public choice theory* postule, comme la théorie néo-classique, que les acteurs sont rationnels et cherchent à maximiser leur utilité, dans ce cas-ci maximiser les votes. Par exemple, les électeurs élisent des députés favorables à leurs intérêts, les politiciens et les partis politiques chercheront à acquérir ou maintenir leur pouvoir et les bureaucraties viseront à augmenter leurs budgets et leur contrôle. Puisque tous ces acteurs n'œuvrent que dans leur propre intérêt, il est primordial de développer des institutions qui permettront de rediriger ces efforts afin qu'ils soient compatibles avec les besoins du reste de la société. Pour ce faire, les tenants du *public*

*choice theory* postulent, à l'instar des néo-classiques, que le rôle de l'État doit se limiter à corriger les failles du marché (Howlett et Ramesh, 2003 : 22-24; Cousineau, 2005; Royer, 2006; 52).

Plusieurs auteurs cités dans le chapitre précédent relèvent de cette approche. Par exemple, Clark (2003) et Börsch-Supan (2005) considèrent que les régimes de retraite publics contiennent des failles majeures. Ils reconnaissent toutefois l'improbabilité de se départir de ces régimes dans un grand nombre de pays et considèrent qu'il faille mettre en place des meilleures institutions pour encadrer ces régimes.

Bien qu'elles ne fassent pas l'unanimité chez les économistes, les réformes paramétriques sont une solution compatible avec la théorie du choix politique. En effet, ce type de réforme a pour objectif d'assainir les finances publiques tout en maintenant les grandes lignes des institutions de retraite. On pourrait également inclure les économistes ouverts au développement des régimes privés au détriment des régimes publics dans cette approche. En favorisant, au niveau fiscal, les RPA et les REÉR, le gouvernement cherche à modifier le comportement des particuliers et des employeurs afin qu'ils assument une plus grande part du fardeau de retraite. L'objectif final est de réduire l'implication de l'État et de rediriger les recettes fiscales à d'autres fins plus près de ses intérêts et, diront certains, de ceux de la société. David Dodge, auparavant de la Banque du Canada, qui prêche une meilleure gestion des régimes d'entreprise, est un tenant de cette approche.

Enfin, des économistes prônant l'augmentation de l'offre de travail peuvent également être associés à l'approche des choix politiques. Tel que vu précédemment, les membres de l'OCDE et du Projet de recherche sur les politiques (PRP) du gouvernement du Canada soulignent la nécessité d'harmoniser les lois et règlements entourant les régimes de retraite afin de prolonger la vie active. Ils prêchent également l'élimination de l'âge légal de

retraite et la lutte à l'âgisme afin que les employeurs embauchent et retiennent davantage les travailleurs âgés. Enfin, l'OCDE et le PRP cherchent à donner des outils aux travailleurs pour augmenter l'employabilité de ceux-ci. Toutes ces mesures visent à montrer que le prolongement de la vie active est dans l'intérêt de tous et à inciter travailleurs et employeurs d'agir en ce sens pour accroître leur utilité.

Cette théorie séduit par sa simplicité et sa logique, mais elle comporte plusieurs failles dont la principale est sa vision simpliste de la psychologie humaine. En effet, les études empiriques montrent que les acteurs ne sont pas toujours rationnels au sens défini par la théorie et, par le fait même, que le postulat de base de cette théorie est erroné (Howlett et Ramesh 2003: 24-25). À titre d'exemple, en dépit d'une certaine connaissance des risques associés à un retrait hâtif du marché du travail, les Canadiens continuent à opter pour la retraite anticipée.

De cette première faille en découle deux autres : la faible valeur prédictive de la théorie et l'incapacité de généraliser cette théorie à d'autres cas que celui des États-Unis (Howlett et Ramesh 2003: 24-25).

La théorie des choix politiques découlant de la théorie économique néo-classique domine le discours quant aux réformes à adopter en matière de politiques publiques de retraite au Canada. Toutefois, cette théorie ne peut qu'expliquer le contenu des réformes, pas le processus comme tel, soit notre sujet de recherche. Pour cette raison, nous devons considérer d'autres modèles théoriques pour répondre à notre question de recherche.

### **2.2.2 Théorie keynésienne**

La théorie de John Maynard Keynes, à l'opposée des théories susmentionnées, prône l'intervention de l'État dans l'économie afin de rétablir l'équilibre. Selon la théorie keynésienne, une économie est en danger lorsque le marché est déséquilibré. Ce déséquilibre est lui-même le produit d'une demande insuffisante. Il revient donc à l'État d'assurer un revenu minimum à ses citoyens afin qu'ils conservent un certain pouvoir d'achat. Ce pouvoir d'achat créera de la demande pour les produits et, à long terme, de la demande de travail. Le retour à l'équilibre sera la conclusion de cette séquence (Jenson 2004: 1).

Les économistes souhaitant accroître les revenus des retraités sans nécessairement allonger la vie active relèvent de cette approche. Par exemple, Ascah cherche à bonifier les quatre paliers de retraite, notamment en les indexant de manière plus généreuse (Ascah 2006). Myles (2000), quant à lui, croit qu'il faille développer davantage les régimes publics car ils améliorent le niveau de vie des moins nantis. En plus d'atteindre l'objectif à caractère plus social de réduire la pauvreté et de diminuer la stratification, ceci serait bénéfique pour l'économie dans son ensemble.

### **2.2.3 Théorie institutionnaliste**

Cette troisième approche en sciences économiques promeut une relation encore plus étroite entre l'économie et le politique. En effet, des Institutionnalistes tels John Rogers Commons et ses collègues de l'Université du Wisconsin ont travaillé de près avec les politiciens au début du vingtième siècle pour élaborer des politiques publiques afin d'apaiser le problème ouvrier de l'époque. Ce problème se manifestait notamment par la pauvreté, un taux de chômage élevé, des accidents de travail et des grèves. Les économistes institutionnalistes considéraient que l'application de la théorie d'Adam Smith était la source

de ces problèmes et ont cherché à développer une solution de remplacement (Kaufman 2003: 4). Les postulats de la théorie institutionnaliste en sciences économiques sont les suivants :

1. « Although institutional economists are keen to give their theories practical relevance, institutionalism itself is not defined in terms of any policy proposals.
2. Institutionalism makes extensive use of ideas and data from other disciplines such as psychology, sociology and anthropology in order to develop a richer analysis of institutions and of human behaviour.
3. Institutions are the key elements of any economy, and thus a major task for economists is to study institutions and the process of institutional conservation, innovation and change.
4. The economy is an open and evolving system, situated in a natural environment, affected by technological changes, and embedded in a broader set of social, cultural, political, and power relationships.
5. The notion of individual agents as utility-maximizing is regarded as inadequate and erroneous. Institutionalism does not take the individual as given. Individuals are affected by their institutional and cultural situations [...] » (Hodgson 2000: 318).

On voit que l'institutionnalisme se distingue de l'approche néo-classique en particulier au niveau du pragmatisme et de l'insertion de l'économie dans d'autres sphères. Mais, c'est sur le cinquième point que la divergence est la plus marquée (Hodgson 2000: 318). En effet, les Institutionnalistes rejettent le laissez-faire économique, l'autocratie de l'employeur et la notion voulant que les travailleurs soient des commodités. Ils proposent plutôt l'intervention de l'État dans l'économie afin de stabiliser le marché du travail, notamment en créant des emplois. L'État doit également rétablir l'équilibre entre les travailleurs et les employeurs via des politiques publiques tels le salaire minimum et les

programmes sociaux, incluant les régimes de retraite publics. Enfin, les Institutionnalistes proposent d'encourager la démocratie industrielle en favorisant les syndicats (Kaufman 2003: 4-5).

Tous ces moyens sont en fait des institutions car ils fournissent des contraintes et des opportunités aux acteurs. De plus, les institutions modifient les relations entre ces acteurs en influençant les valeurs et les préférences de ces derniers (Howlett et Ramesh 2003: 53). Les chercheurs institutionnalistes placent d'ailleurs ces institutions au centre de l'analyse.

Les régimes de retraite sont un exemple d'une institution qui perdure encore aujourd'hui. Commons et ses collègues de l'Université du Wisconsin ont milité pour la mise en place d'un régime public de retraite, à toutes fins pratiques, universel aux États-Unis au début du vingtième siècle (Kaufman 2003: 22). Toutefois, ce projet ne s'est concrétisé qu'avec le *Social Security Act* inclus dans le New Deal du Président Roosevelt. La loi (O'Connell et Gash) prévoyait l'octroie de prestations de retraite afin de :

« stabilize employment [...] strengthen worker's bargaining power by providing income support during periods of joblessness, promote aggregate demand by augmenting household purchasing power, force firms to pay for a portion of the social cost of [old-age], and prevent human suffering » (Kaufman 2003: 22).

L'approche institutionnaliste en économie se rapproche le plus de notre sujet d'analyse car elle est la seule à se pencher spécifiquement sur le développement des institutions et les régimes de retraite en particulier. Toutefois, cette théorie ne parvient pas à expliquer les stratégies utilisées par les acteurs pour maintenir, modifier ou défaire ces institutions. Pour cette raison, nous ne retenons pas cette approche dans notre analyse.



Ces trois théories économiques sont souvent utilisées par les chercheurs et les praticiens en relations industrielles pour justifier le choix des politiques publiques et pour anticiper les conséquences de ces politiques. Toutefois, elles ne parviennent pas à expliquer le processus par lequel ces politiques sont adoptées. Pour ce faire, il faut regarder du côté des sciences politiques.

### 2.3 Théories en science politique

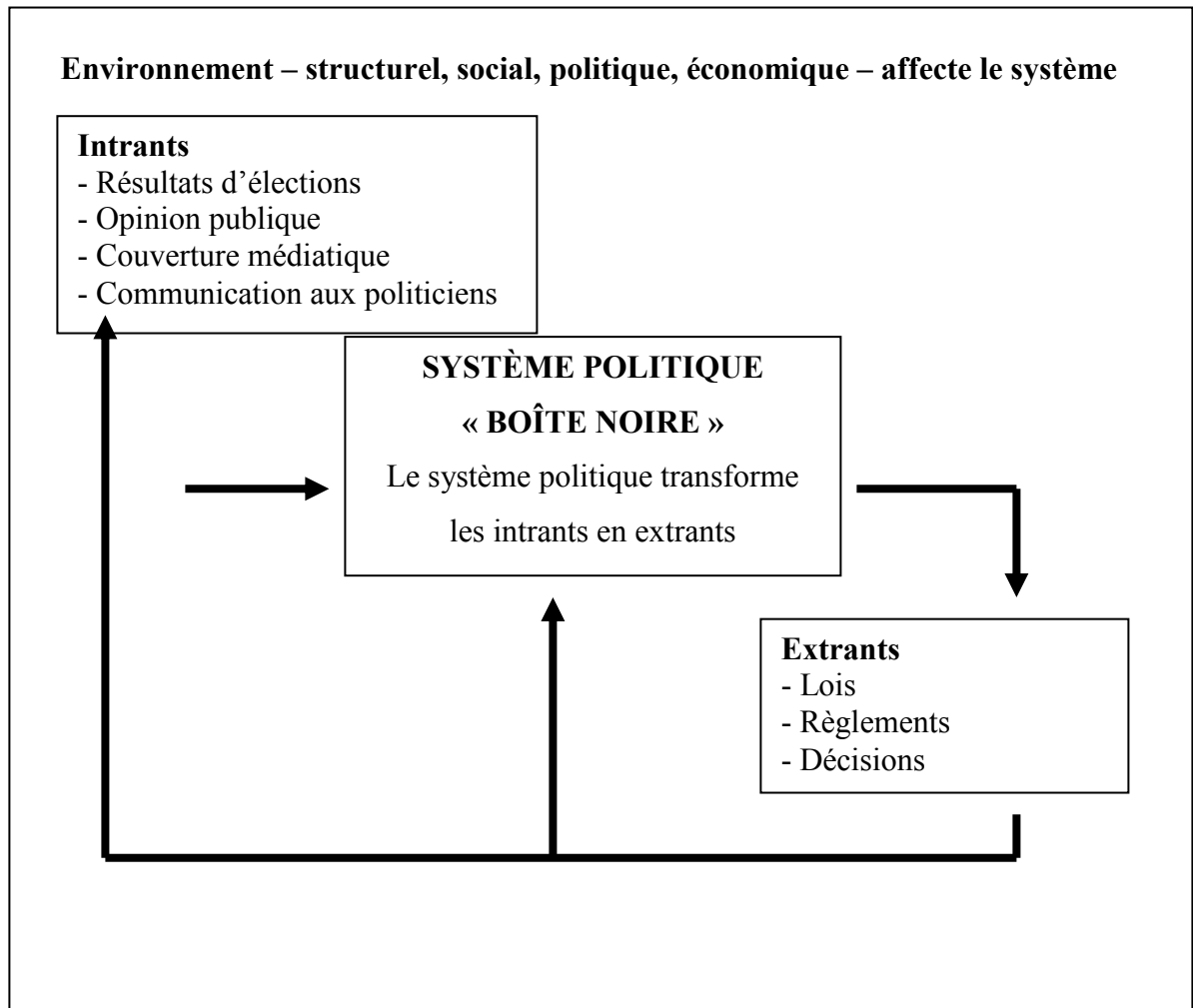
Les théories en relations industrielles fournissent des éléments pour répondre à la question « comment les acteurs influencent-ils l'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada? ». Les théories économiques, quant à elles, fournissent la justification de ces politiques. Mais, ce sont les théories en science politique qui permettent de comprendre le processus d'élaboration de ces politiques (*policy process*) (Royer 2006: 46). Plusieurs théories sur le sujet existent, mais Sabatier (1999: 7) ainsi que Birkland (2005: 224) en identifient trois prometteuses : la théorie des coalitions plaidantes (*Advocacy Coalition Framework – ACF*) de Paul A. Sabatier et de Hank C. Jenkins-Smith, la théorie de l'équilibre ponctué (*Punctuated-Equilibrium Framework*) de Frank R. Baumgartner et de Bryan D. Jones et, celle que nous avons retenue pour la présente recherche, la théorie des courants multiples (*Multiple Streams Framework*) de John Kingdon. À ces trois théories s'ajouteront les trois variantes de la théorie institutionnaliste en sciences politiques, actuellement la théorie la plus utilisée, et la théorie des étapes (*stages heuristic*) qui, malgré ses limites, permettent de comprendre les différentes étapes du processus politique (Sabatier 1999).

Avant d'entrer dans le vif du sujet et présenter les théories portant sur le *policy process*, il est pertinent de se familiariser avec le champ d'études des sciences politiques. Pour ce faire, nous emprunterons le modèle systémique développé par David Easton dans les

années 1960. Cette théorie souffre des mêmes défauts que la théorie systémique en relations industrielles, soit sa faible valeur prédictive et son exclusion de plusieurs sujets. En effet, la théorie omet d'expliquer le processus de création de politiques publiques (Gagnon 1995: 79). Toutefois, selon Birkland (2005: 21), la théorie systémique est néanmoins utile pour répertorier les différents aspects entrant en jeu dans le processus de politiques publiques. Voyons, dans un premier temps, le modèle systémique en sciences politiques.

À l'instar du modèle systémique en relations industrielles, le modèle popularisé par Easton, politologue américain, inclut l'environnement qui influence tout le sous-système politique, des intrants, des extrants et un système politique communément appelé la boîte noire qui convertit les premiers en les seconds. En outre, ce modèle systémique comporte un mécanisme de rétroaction partant des extrants pour influencer le système politique et les intrants (Birkland 2005). Plus précisément, cette théorie explique que le système politique transforme les intrants que sont les demandes ou les valeurs en politiques publiques, soit les extrants. Ces politiques doivent ensuite être acceptées par la société ou imposées à celle-ci. Le respect des politiques de la part des acteurs correspond à la variable dite soutien. Ces politiques en vigueur agiront par la suite sur les demandes et les valeurs via le phénomène de la rétroaction. Si le système fonctionne bien, le cycle recommencera et un équilibre sera atteint (Gagnon, 1995 : 79; Morissette, 2006 : 93). Élaborons davantage sur chacun des éléments de la théorie systémique.

Figure 19 : Théorie systémique des politiques



### 2.3.1 Environnement

L'environnement politique comprend les sous-systèmes structurel, social, politique et économique. Il est à noter que ces sous-systèmes peuvent se chevaucher. L'environnement structurel réfère aux différentes institutions politiques, tel le système parlementaire, le fédéralisme, le système judiciaire, la Constitution, etc. ainsi que du pouvoir de chacune de ces institutions. L'environnement social correspond à la nature et la composition de la

population ainsi que la structure sociale. En effet, la distribution selon l'âge, le sexe, la race, etc. a une influence sur les politiques publiques. Par exemple, le vieillissement de la population canadienne et québécoise suscite un intérêt accru pour les politiques de retraite. L'environnement économique inclut, entre autres, la distribution de la richesse dans la société, la taille et la composition des secteurs industriels, le taux de croissance de l'économie (PIB), l'inflation ainsi que le coût des ressources humaines et matérielles. Tous ces facteurs sont susceptibles d'influencer les politiques publiques. On n'a qu'à penser aux politiques de limitation des salaires et aux politiques monétaires restrictives pendant la crise inflationniste des années 1970 et 1980 (Godard 1994: 262). Enfin, l'environnement politique demeure un concept plus flou. Il inclut, d'une part, le climat national (*national mood*), concept popularisé par John Kingdon. Il s'agit de la confiance, ou le manque de confiance, qu'ont les citoyens envers leurs institutions, politiques ou autres, pour régler les problèmes sociaux. Cette confiance est déterminante pour les politiques publiques car sans elle, le système politique n'a aucune légitimité. L'environnement politique inclut également ce que Anderson nomme la culture politique (*political culture*) (Birkland 2005: 208). Ce concept est mieux connu en français sous le vocable ordre politique popularisé par Jean-Claude Barbier. Ceci

« [r]éfère aux valeurs profondément reliées à chaque communauté politique nationale. Par exemple, les représentations sociales de la solidarité, de la justice, des droits et devoirs respectifs des individus, etc. [...] Ces valeurs sont encadrées dans le système politique du pays et contribuent à la constitution de la communauté politique nationale ; elles ne sont pas pour autant immuables. » (Barbier 1998: 396).

Bien que nous n'aborderons pas directement l'environnement politique dans cette thèse, aucune analyse sérieuse de politiques publiques ne peut faire abstraction de ces éléments.

### 2.3.2 Acteurs

Avant de pénétrer dans le cœur du modèle d'Easton, il serait pertinent d'identifier les nombreux acteurs composant le système politique. Il est à noter que ces acteurs ne figurent pas tous dans le modèle de Easton, mais tous joueraient un rôle important dans l'élaboration des politiques publiques (Howlett et Ramesh 2003; Birkland 2005).

Les acteurs se divisent en plusieurs catégories. D'abord, on retrouve les acteurs internationaux tel le Fonds monétaire international (FMI) qui observe les politiques publiques des pays sous sa tutelle. D'autres organismes internationaux influencent plutôt les politiques publiques à travers le monde par leur compétence théorique et pratique. C'est le cas de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la Banque mondiale et l'Organisation internationale du travail (OIT) (Howlett et Ramesh 2003: 59-60).

Au niveau étatique, tous les pays sont dotés d'un exécutif qui prend les décisions, d'un législateur qui supporte l'exécutif en promulguant des lois, d'un organe judiciaire qui influence les politiques publiques en décidant de l'issue des litiges présentés devant des juges et de bureaucraties qui appliquent les lois. Le pouvoir de chacun de ces acteurs est déterminé par la constitution des différents pays. Au Canada, le fédéralisme répartit le pouvoir de chacune de ces instances entre le niveau fédéral et provincial. Le système parlementaire, quant à lui, fait en sorte que l'exécutif, composé des membres du caucus, possède beaucoup plus de pouvoir que le législateur (Howlett et Ramesh, 2003 : 63-64; Birkland, 2005).

Easton inclut également dans son modèle le public, les penseurs, les partis politiques, les groupes de pression et les médias sous le vocable d'éclusiers structurels (Morissette 2006: 93). Ceux-ci jouent un rôle, quoiqu'indirect, dans l'élaboration des politiques publiques. Ainsi, le public vote ; les chercheurs (*think tanks and research organizations*) nourrissent les débats publics avec leurs recherches ; les partis politiques attirent l'attention sur certains problèmes sociaux pendant les campagnes électorales ; les médias disséminent l'information aux masses et les groupes d'intérêt tentent d'influencer le gouvernement et la fonction publique (Howlett et Ramesh 2003: 74-84). Ainsi, ces éclusiers structurels fourniront les intrants, soit les désirs et les besoins, aux décideurs (Morissette 2006: 93).

Notons que les partenaires du marché du travail, soit les regroupements d'employeurs et de travailleurs, interviennent également au niveau des politiques publiques. Ceux-ci sont généralement considérés comme des groupes d'intérêt, mais se distinguent d'autres groupes de pression par l'influence qu'ils ont eu sur les politiques de retraite au Canada et au Québec (Howlett et Ramesh 2003: 71-74).

### **2.3.3 Intrants**

Les intrants demandent au système politique de répondre à un problème social. Ces revendications peuvent se faire au scrutin, en répondant à des sondages d'opinion publique, par le biais des médias et en communiquant directement avec les élus ou les fonctionnaires. L'expérience personnelle des décideurs doit également être prise en compte. Enfin, les groupes d'intérêt constituent un dernier moyen de communiquer ses désirs aux décideurs (Birkland 2005).

### 2.3.3.1 Théories de groupe

Bien qu'ils ne fassent pas partie du modèle systémique, il est pertinent de faire une brève parenthèse sur trois théories de groupe à ce moment-ci de la description du modèle d'Easton. La plupart des intrants susmentionnés sont des actes individuels. Toutefois, les individus augmentent leurs chances d'obtenir la réponse souhaitée à leur demande s'ils s'organisent en groupes (Gagnon 1995: 65). Les théories de groupe se caractérisent par la primauté analytique qu'elles accordent à ces collectifs d'acteurs politiques (Howlett et Ramesh 1995: 22). Trois théories de groupes sont considérées comme incontournables en sciences politiques, à savoir les théories marxistes, la théorie élitiste et la théorie pluraliste. Ces théories diffèrent grandement les unes des autres, mais elles ont en commun le fait de rattacher le contenu des politiques publiques à une division quelconque de la société. Ainsi, les politiques publiques sont le reflet d'une lutte des classes, des intérêts d'une élite ou du rapport de force entre groupes d'intérêts selon la théorie empruntée.

#### 2.3.3.1.1 *Théories de classe et théories marxistes*

Plusieurs théories divisent la société en classes. Toutefois, la théorie marxiste est la plus représentative et la plus développée de ce courant (Howlett et Ramesh 1995: 22, voir aussi Morissette, 2006). Pour cette raison, nous nous limiterons à la description de cette dernière.

Plusieurs postulats marxistes ont été repris par le courant d'économie politique critique en relations industrielles décrit plus haut. Pour cette raison, nous nous contenterons de rappeler que la théorie marxiste explique la société en tant que lutte entre deux classes (Gagnon, 1995 : 66-67; Morissette, 2006 : 64; Howlett et Ramesh, 1995 : 22) et que cette théorie postule que l'État est au service de l'élite économique (Godard, 1994 : 271; Lecours, 2002 : 3; Howlett et Ramesh, 1995 : 23).

La théorie marxiste en sciences politiques postule également que la liberté et l'équité constituent les deux pôles d'un continuum sur lequel chaque acteur politique doit se prononcer (Gagnon 1995: 68). Ce faisant, les acteurs se positionnent nécessairement par rapport à des valeurs. Les politiques publiques produites par ces acteurs reflètent alors la relation de pouvoir entre ces acteurs. Par extension, une politique axée sur des valeurs de liberté sera symptomatique d'une classe capitaliste puissante. *A contrario*, une politique publique misant sur l'équité sera indicatif d'une classe ouvrière relativement forte.

Malheureusement, la théorie marxiste est peu loquace sur le processus par lequel se font les politiques publiques et sur les stratégies employées par les classes sociales pour arriver à leurs fins. Cette théorie a toutefois le mérite de mettre à l'avant-plan les valeurs de liberté et d'équité ainsi que l'arbitrage à faire entre les deux. En effet, aucune politique publique ne peut échapper à ce dilemme (Gagnon 1995: 66, 68).

#### *2.3.3.1.2 Théorie de l'élite*

Les Marxistes étudient les classes sociales, les tenants de la théorie de l'élite quant à eux, se concentrent sur un groupe en particulier : les élites. Ces élites possèdent « un nombre disproportionné de ressources » (Morissette 2006: 76). Cet avantage leur permet de contrôler le reste de la société tout en protégeant leurs propres intérêts. Ainsi, la société revêt la forme d'une pyramide avec une minorité dirigeant les masses (Morissette, 2006 : 78; Gagnon, 1995 : 68; Giles, 1989 : 139).

Les principaux postulats de la théorie de l'élite sont les suivants :



1. « La société est divisée en deux groupes : une minorité qui détient le pouvoir (l'élite) et les masses qui n'ont pas de pouvoir. C'est cette minorité qui contrôle la société, les masses ne participent pas aux décisions des politiques publiques.
2. Les membres de l'élite ne sont pas représentatifs des masses, ils proviennent de façon disproportionnée des échelons socio-économiques supérieurs.
3. L'ascension des individus vers des positions d'élite est rare et nécessairement lente afin de maintenir la stabilité. Seuls les individus ayant assimilé les valeurs des élites pourront être admis à l'intérieur de ce cercle fermé.
4. L'élite partage les mêmes valeurs quant au système social et à la nécessité de préserver ce système.
5. Les politiques publiques ne reflètent pas les demandes de la masse, mais plutôt les valeurs de l'élite. Les concessions envers la masse ne se font que pour assurer le statu quo. Ces concessions se font de manière incrémentielle plutôt que de manière révolutionnaire.
6. Les membres de l'élite impliqués en politique sont peu influencés par les masses apathiques. L'influence se fait donc du haut vers le bas et non du bas vers le haut » (Thomas R. Dye, 1972 cité dans Gagnon, 1995 : 69, *ma traduction*; voir aussi Morissette, 2006 : 78-80 et Giles, 1989 : 139-141).

Employer cette théorie pour comprendre le processus de politiques publiques implique qu'il faille regarder deux dynamiques, soit la dynamique parmi l'élite et la dynamique entre les masses et l'élite. D'une part, le consensus règne quant aux valeurs de base chez l'élite. Comme mentionné plus haut, ces membres ont intérêt à ce que la pyramide sociale soit maintenue. Par conséquent, tout sujet pouvant porter atteinte au statu quo est évacué du débat public. D'autre part, il y a néanmoins des divergences au sein de l'oligarchie portant sur un nombre limité de sujets. Les politiques publiques seront donc le fruit du processus de

négociation et d'accommodement parmi l'élite et reflèteront le pouvoir de chacun de ces acteurs. La dynamique entre l'élite et les masses est beaucoup plus simple : l'influence se fait du haut vers le bas. Les institutions telles les élections donnent un semblant de démocratie, mais elles ne sont qu'une coquille vide utilisées en tant que symbole. Ces institutions démocratiques sont effectivement des leurres laissant croire aux citoyens qu'ils détiennent un certain pouvoir politique. Or, tout le contrôle repose entre les mains de l'élite qui ignorent et manipulent les masses. Les politiques publiques en faveur des citoyens ne se font que lentement et *in extremis* pour rétablir la paix sociale et prévenir les révolutions (Giles 1989; Gagnon 1995).

La théorie de l'élite est très pessimiste à l'égard de la démocratie, mais elle se confirme néanmoins par des faits empiriques. Selon Gagnon :

« The electoral system in Canada and the parliamentary behaviour of Members of the House once elected (party solidarity) are notorious as a mechanism to deny the input of the population in the running of their own affairs. A direct consequence of this fact is that those who are elected have no obligation to implement whatever their vague electoral platform promised » (Gagnon 1995: 69).

Cette théorie a donc pour avantage d'être partiellement vérifiée par les faits, surtout dans le contexte d'un système parlementaire comme c'est le cas au Canada selon Gagnon (1995: 70). Elle a également l'avantage d'attirer l'attention sur les acteurs très puissants, dans ce cas-ci l'élite, qui détermine l'issue des politiques publiques. Connaître les membres de l'élite canadienne et québécoise impliqués dans les politiques publiques de retraite, leurs ressources et les valeurs qui les motivent sera sans doute utile dans l'analyse du contenu de ces politiques. Toutefois, cette théorie ne parvient pas à expliquer les stratégies des acteurs vis-à-vis l'élaboration des politiques de retraite. De plus, elle minimise le pouvoir des personnes hors de l'élite, mais qui jouent quand même un rôle non négligeable dans le

processus des politiques publiques. Ceux-ci peuvent user de ressources et de stratégies pour modifier la trajectoire des politiques (Morissette, 2006 : 102; Schattschneider, 1960).

#### *2.3.3.1.3 Pluralisme politique*

Le pluralisme politique était la doctrine dominante aux États-Unis dans les années 1950 et 1960 (Morissette, 2006 : 83; Godard, 1994 : 266). Elle se distingue du pluralisme en relations industrielles mentionné précédemment qui est essentiellement un phénomène britannique. Alors que le pluralisme en relations industrielles se concentre sur les groupes d'intérêt dans la sphère des relations de travail, le pluralisme politique s'intéresse à tous les groupes d'intérêts impliqués dans les décisions politiques et ce, à tous les paliers de gouvernement. Malgré cette différence, les approches pluralistes américaine et britannique se fondent sur les mêmes principes.

Le pluralisme américain propose une solution aux masses sans voix de la théorie de l'élite. En effet, le pluralisme postule que le pouvoir des individus augmente significativement s'ils se regroupent. En s'organisant en fonction de leurs intérêts communs, les individus seront mieux placés pour faire valoir leurs demandes auprès du gouvernement dans un contexte de rareté de ressources. Ainsi, le groupe d'intérêt devient la courroie de transmission privilégiée par laquelle les individus auront accès aux différentes institutions du gouvernement. Les divers regroupements d'intérêt ont également l'avantage d'agir comme contrepoids les uns aux autres et d'empêcher une trop grande concentration du pouvoir entre les mains d'une oligarchie (Gagnon, 1995 : 71; Morissette, 2006 : 83; Godard, 1994 : 266; Giles, 1989 : 135). Il est à noter qu'un même individu peut être membre de plusieurs groupes simultanément. Ceci permet de réconcilier les conflits sociaux et d'encourager la coopération entre les divers groupes d'intérêt (Howlett et Ramesh 1995: 34).

La compétition des groupes d'intérêt amène une plus grande démocratie, mais aussi plus de conflits entre les groupes. La tâche du gouvernement est alors de gérer ce conflit en :

1. « Establishing rules of the game in the group struggle
2. Arranging compromises and balancing interests
3. Enacting compromises in the form of public policy
4. Enforcing these compromises » (Thomas R. Dye, 1972 cité dans Gagnon, 1995 : 71, voir aussi Morissette, 2006 : 83; Godard, 1994 : 266; Giles, 1989 : 135).

Comme c'était le cas pour les pluralistes britanniques, l'État ici ne doit intervenir que pour rétablir l'équilibre. Il doit éviter de s'ingérer dans les négociations entre groupes d'intérêt. La place est donc laissée à ces groupes pour qu'ils négocient des arrangements mutuellement acceptables. Des développements récents dans la théorie pluraliste indiquent que ces groupes ne possèdent pas tous un pouvoir équivalent (Gagnon, 1995 : 72; Godard, 1994 : 266; Morissette, 2006 : 86; Giles, 1989 : 135). Leur « influence est déterminée par le nombre de membres, leur richesse, leur force organisationnelle (*organizational strength*), leur leadership, leur accès aux décideurs et leur cohésion interne » (Gagnon 1995: 72, ma traduction).

Le contenu des politiques publiques reflètera le rapport de force des divers groupes d'intérêt. Dans la conception pluraliste, le jeu politique est un jeu à somme nulle : ce que l'un gagne, l'autre le perd. Ainsi, les groupes d'intérêt insatisfaits du contenu des politiques publiques n'auront qu'à s'allier à des groupes plus forts pour tenter de changer l'issue de la joute politique (Gagnon 1995: 73). Soulignons que malgré la compétition, les divers groupes d'intérêt adhèrent aux mêmes valeurs de base et que l'équilibre est possible entre les différentes factions de la société (Morissette, 2006 : 85; Godard, 1994 : 266).

On a souvent critiqué la notion de neutralité de l'État chère aux Pluralistes. En effet, l'État semble plutôt agir en fonction de ses propres intérêts tel que démontré empiriquement par des auteurs matérialistes. D'autres auteurs déplorent le fait que les Pluralistes américains négligent les valeurs (Gagnon 1995: 73) et le contexte environnemental (Morissette 2006: 103). Enfin, on critique également le fait que cette approche n'explique pas le processus de négociation entre les acteurs (Gagnon 1995: 73). Certes, les Pluralistes affirment que la négociation est centrale aux politiques publiques, mais ils n'élaborent pas sur les stratégies concrètes employées par les groupes de pression lors de ces négociations.

Dans un autre ordre d'idée, plusieurs auteurs Canadiens soulignent que la théorie pluraliste s'applique beaucoup mieux au contexte politique américain qu'au système parlementaire de type « Westminster<sup>21</sup> » en vigueur au Royaume-Uni, au Canada et en Australie, ce qui explique que l'engouement pour cette théorie est limité aux États-Unis (Gagnon, 1995 : 73; Howlett et Ramesh, 1995 : 36).

Malgré tout, la théorie pluraliste en sciences politiques demeure un outil intéressant pour reconnaître les groupes d'intérêts mettant de la pression sur les élus politiques, surtout dans le contexte politique américain. Le plus grand avantage de cette approche demeure toutefois l'identification des sources de pouvoir de ces groupes d'intérêts (Morissette 2006: 103).

---

<sup>21</sup> Un système parlementaire de type « Westminster » se caractérise par le fait que les membres de l'exécutif sont choisis à même la branche législative du gouvernement qui est composée des députés. L'exécutif demeure au pouvoir tant qu'il a la confiance du législateur. Ce type de parlementarisme tire son nom du Parlement britannique, Westminster, où il a été mis en œuvre pour la première fois Howlett, M. P. et Ramesh, M. (2003). Studying public policy : policy cycles and policy subsystems - Second Edition. Toronto ; New York, Oxford University Press..

Il est à noter que ces théories jettent un éclairage intéressant sur les politiques publiques, mais elles ne parviennent pas à expliquer le processus par lequel ces groupes déterminent les politiques publiques.

### **2.3.4 Décision**

Une politique publique est, par définition, une décision gouvernementale. Cette décision peut être prise par un individu ou par une institution; elle peut être simple ou complexe; elle peut être de faire quelque chose ou de ne pas faire quelque chose (Birkland 2005: 213).

La décision intervient après que des problèmes sociaux émergent et que des propositions de solutions sont mises de l'avant. Les élus, les juges ou les fonctionnaires doivent alors décider quelle solution appliquer. Le modèle d'Easton n'explique pas cette étape dans le processus des politiques publiques. Toutefois, plusieurs théories, à la fois positives et normatives, pallient cette lacune en tentant d'expliquer le comportement de ces décideurs. Nous avons retenu pour les fins de notre explication les trois plus populaires, soit l'approche rationnelle, l'approche incrémentielle et l'« approche des poubelles » de March et Olson.

#### **2.3.4.1 Approche rationnelle**

L'approche rationnelle (ou rationalité pure ou *rational comprehensive decision making*) est un incontournable dans l'analyse du processus de décision en politiques publiques. Cette approche présente la séquence idéale des étapes que devraient suivre les décideurs. Toutefois, ces étapes sont rarement, sinon jamais, suivies à la lettre (Gagnon 1995; Birkland 2005). Il sera question des nombreuses failles de l'approche rationnelle un peu

plus loin. Voyons d'abord les étapes nécessaires à une prise de décision rationnelle en matière de politiques publiques prescrites par cette approche.

Précisons d'abord que ce modèle tient pour acquis que les décideurs cherchent la solution la plus rationnelle à un problème social. La solution rationnelle est la plus efficace, c'est-à-dire qu'elle permet, plus que toute autre option, de maximiser les bienfaits et de minimiser les sacrifices. Ce ratio bienfaits/sacrifices ne se calcule pas uniquement à partir de mesures quantifiables et monétaires. Il s'agit plutôt d'un calcul qui prend en compte *toutes* les variables sociales, politiques et économiques (Gagnon 1995: 15, italiques dans le texte original). Pour arriver à cette décision rationnelle, les décideurs devront :

1. Identifier un problème social et avoir pour objectif de résoudre le problème ou, du moins, d'améliorer la situation.
2. Recueillir toute l'information sur le problème, notamment ses coûts sociaux et économiques.
3. Recueillir toute l'information sur toutes les solutions possibles.
4. Faire l'analyse des coûts et des bénéfices de chacune des solutions possibles.
5. Choisir l'option la plus efficiente parmi les solutions possibles (Gagnon, 1995: 16, Birkland, 2005: 215).

Les politiques publiques émanant d'un tel processus auront l'avantage d'être rationnelles et efficaces. Malheureusement, ce moyen de procéder est utopique car il existe au moins seize obstacles à la rationalité pure selon Gagnon (1995). Parmi ces obstacles, mentionnons l'impossibilité d'arriver à un consensus sur les objectifs à atteindre, la complexité du traitement de l'information malgré l'utilisation d'ordinateurs et de logiciels sophistiqués, et l'impossibilité de mesurer tous les coûts et les bénéfices (Gagnon 1995; Birkland 2005).

#### 2.3.4.2 Incrémentalisme et rationalité limitée

Malgré l'attrait d'en arriver à une décision purement rationnelle, les théoriciens en sciences politiques ont rapidement mis de côté l'approche rationnelle pour développer des modèles plus près de la réalité. C'est dans ce contexte que James March et Herbert Simon ont élaboré une solution de rechange à la rationalité pure qui reconnaît les limites imposées par les ressources et les habiletés humaines. Il s'agit du concept de rationalité limitée (*bounded rationality*). Cette notion suppose qu'il est possible de prendre la décision la plus rationnelle possible en dépit du temps, des informations et des habiletés intellectuelles limités (Birkland 2005: 216).

Charles Lindblom a repris la notion de rationalité limitée dans son célèbre article « The Science of 'Muddling Through' » paru dans *Public Administration Review* en 1959. Cet article explique que « people make decisions in relatively small increments, rather than in big leaps » (Birkland 2005: 216). Lindblom nomme ce fait *incrementalism* ou *successive limited comparisons*. L'auteur oppose son modèle au modèle rationnel en se fondant sur la métaphore de la branche et de la racine. Le modèle de la rationalité pure part de la racine (*root*) du problème pour prendre chaque nouvelle décision en matière de politiques publiques. Le modèle incrémentiel part de ce qui est déjà connu sans réinventer la roue à chaque fois. Autrement dit, les nouvelles décisions sont comme les branches qui poussent sur l'arbre bien établi. Les postulats de l'approche incrémentielle sont les suivantes :

1. « Selection of value goals and empirical analysis of the needed action are not distinct from one another but are closely intertwined.
2. Since means and ends are not distinct, means-ends analysis is often inappropriate or limited.
3. The test of a "good" policy is typically that the various analysts find themselves directly agreeing on a policy (without their agreeing that it is the most appropriate means to an agreed objective).
4. Analysis is drastically limited:
  - i) Important possible outcomes are neglected



- ii) Important alternative potential policies are neglected
  - iii) Important affected values are neglected
5. A succession of comparisons greatly reduces or eliminates reliance on theory »  
(Lindlom, 1959 cité dans Birkland, 2005: 217 et dans Gagnon, 1995: 49).

La théorie de Lindblom est très utile en science politique car elle permet de décrire à la fois le processus de politique publique et le processus de prise de décision. De plus, ces descriptions ont été validées empiriquement (Gagnon 1995; Birkland 2005). Ces connaissances permettraient aux différents acteurs désirant influencer les politiques publiques d'adopter des stratégies en conséquence. Cependant, cette théorie est inadaptée pour les décisions plus importantes qui nécessitent un changement de cap majeur et pour lesquels des changements incrémentiels sont insuffisants (Gagnon 1995; Birkland 2005).

#### **2.3.4.3 « Modèle des poubelles » de Cohen, March et Olson**

Enfin, voyons rapidement le modèle des poubelles (*garbage can model*) développé par Michael Cohen, James March et Johan Olsen. Ce modèle n'a pas connu la popularité des deux modèles décisionnels précédents, mais il a servi de précurseur à la théorie des courants multiples sur lequel nous avons fondé notre analyse des stratégies des acteurs vis-à-vis les politiques publiques de retraite. Pour cette raison, nous avons décidé de l'inclure dans la présentation des théories expliquant le processus décisionnel (Birkland 2005: 218).

Cette théorie explique la prise de décision dans les anarchies organisées (*organized anarchies*) à laquelle peut s'apparenter le gouvernement. Trois éléments sont présents dans ces anarchies organisées, soit les problèmes, les solutions et les participants. Ces trois éléments se côtoient constamment. Par exemple, des solutions cherchent des problèmes et vice versa et des participants cherchent à s'impliquer dans l'unification de ces problèmes et solutions. La présence simultanée des trois éléments crée une occasion de prendre une

décision. C'est cette occasion que Cohen, March et Olsen appellent la poubelle d'où le nom de la théorie (Birkland 2005: 218).

Cette théorie innove par rapport aux théories précédentes en précisant que les solutions ne suivent pas toujours chronologiquement les problèmes. Ce fait a d'ailleurs été constaté maintes fois dans la réalité (Birkland 2005: 218). De plus, la théorie de Cohen, March et Olsen s'applique aux décisions qui engendrent des changements qui se font abruptement contrairement à l'approche incrémentielle qui ne pouvait expliquer ces décisions. Malheureusement, l'approche des poubelles s'applique difficilement à des milieux plus contraints, c'est-à-dire des milieux moins anarchiques. Malgré tout, ce modèle est très intéressant pour notre sujet d'étude car il insiste sur l'importance de créer des opportunités, même si ce modèle ne précise pas quelle stratégie employer pour y arriver.

Précisons que la théorie de Lindblom ne s'oppose pas fondamentalement à la théorie de Cohen, March et Olsen. Certes, la première explique des changements incrémentiels en fonction de ce qui est déjà connu, la seconde explique les changements de politiques publiques plus abruptes en fonction de circonstances précises. Or, il est légitime de penser que certaines décisions se prennent de manière incrémentielle alors que d'autres se prennent suivant la théorie des poubelles. On peut s'attendre à ce que le mode décisionnel varie en fonction de la nature de la décision (amélioration d'un programme déjà bien implanté ou première implication gouvernementale?) et du niveau de prise de décision (qui prend la décision : le Premier ministre, un fonctionnaire, le parlement?). Des éléments de chacune de ces théories sont donc à retenir car ils pourraient expliquer les stratégies des divers acteurs.

### 2.3.5 Extrants

Les politiques publiques sont le résultat de cette décision. Les extrants peuvent être des lois, des règlements, des taxes, des subventions, des crédits d'impôt, des frais aux usagers, des consultations publiques et la convocation de parties prenantes (*delegated regulation*) (Howlett et Ramesh 2003: 92; Royer 2006).

La théorie systémique d'Easton réussit à situer les différents éléments intervenant dans les politiques publiques. Ainsi, nous ne pourrions ignorer le contexte dans lequel se déroule le processus de politique publique, ni les demandes faites par les multiples acteurs. Enfin, il sera nécessaire d'étudier l'acceptation des politiques déjà en vigueur pour connaître la légitimité qu'a le système politique (Morissette 2006: 94). L'approche d'Easton est utile, mais ne parvient pas à expliquer le processus de transformation des intrants en extrants, c'est-à-dire d'ouvrir la boîte noire afin de comprendre le processus des politiques publiques.

Trois théories de groupe, à savoir le marxisme, l'élitisme et le pluralisme, bonifient la théorie systémique car elles sont utiles pour comprendre comment s'organise la société et l'effet de cette organisation sur le contenu des politiques publiques. Par ailleurs, trois théories décrivant le processus décisionnel ont cherché à étoffer davantage la case « décision » de la théorie systémique. Une première théorie normative indiquait les étapes à suivre pour parvenir à une décision rationnelle. Les difficultés d'application de ce modèle rationnel ont amené les politologues à chercher des explications plus empiriques du processus décisionnel. La théorie incrémentielle prévoit que les politiques publiques évoluent par petits pas. L'explication de Cohen, March et Olsen prévoit plutôt que l'évolution des politiques est circonstancielle, plusieurs éléments devant être réunis pour qu'un changement se produise. Tous ces éléments, bien qu'ils n'interviennent pas

directement dans le processus d'élaboration des politiques publiques, sont susceptibles de façonner les stratégies des acteurs. Ils devront donc se retrouver dans notre analyse.

La théorie systémique d'Easton et les autres théories susmentionnées qui tentent de la compléter brossent le tableau sur lequel se déroulera le processus de politiques publiques. Or, aucune de ces théories n'explique spécifiquement ce processus. On peut choisir d'étudier ce processus par une approche institutionnaliste ou par une approche comportementale. De façon générale, les Institutionnalistes s'intéressent aux composantes formelles et observables du gouvernement telles la structure formelle du pouvoir, les lois, la Constitution, etc. Pour eux, les politiques publiques sont le résultat bénin des règles et des procédures (Gerston 1997; Lecours 2002). Les théories institutionnalistes se déclinent en trois formes : l'institutionnalisme historique, l'institutionnalisme du choix rationnel et l'institutionnalisme sociologique. Les comportementalistes, quant à eux, sont surtout préoccupés par ce que font les acteurs politiques. Ces théoriciens interprètent les politiques publiques comme étant le résultat du rapport de force entre les acteurs (Gerston 1997: 6). Les trois théories de groupe mentionnées précédemment sont des exemples de théories comportementalistes. Parmi les théories expliquant le processus des politiques publiques, les théories des coalitions plaidantes, de l'équilibre ponctué et des courants multiples entrent dans la catégorie des théories comportementales. Avant de présenter chacune de ces théories, voyons le cadre conceptuel des étapes afin de mieux comprendre le processus de politiques publiques.

#### **2.3.5.1 Cadre conceptuel des étapes (*Stages heuristic*)**

Le cadre conceptuel des étapes est un complément à la théorie systémique en sciences politiques. La théorie systémique de Easton est plus holiste, elle est préoccupée par le tout alors que le cadre conceptuel des étapes se concentre sur les parties de ce tout. Il semble

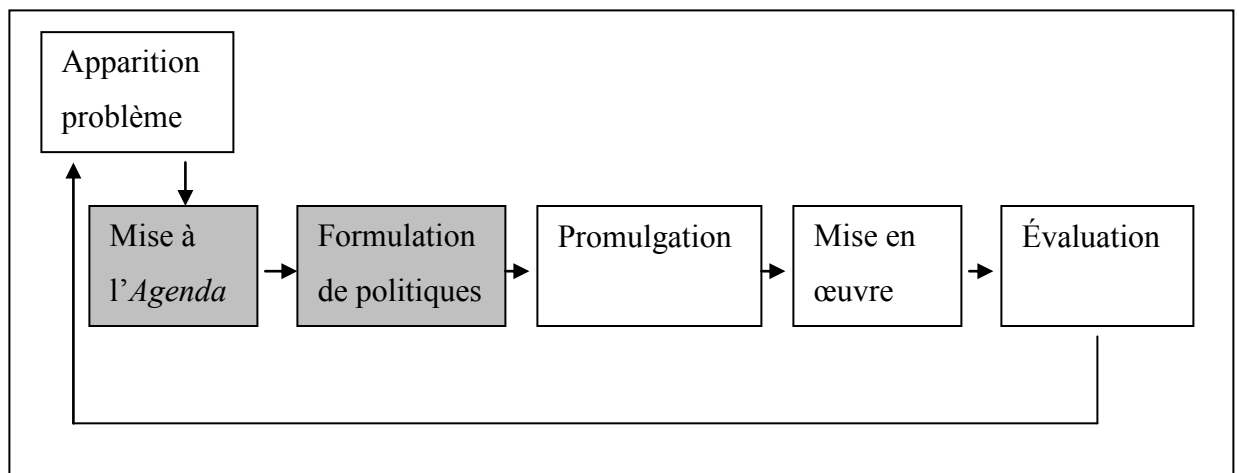
toutefois difficile d'arrimer les deux. Malgré tout, il y a des rapprochements à faire entre la théorie systémique et le cadre conceptuel des étapes, notamment parce qu'ils partagent les mêmes forces et faiblesses. Ces deux approches ont des lacunes au niveau de la génération d'hypothèses. Par contre, ils ont l'avantage de situer et de définir les éléments bien distincts du processus de politiques publiques (DeLeon, 1999 : 28; Birkland, 2005 : 224).

Harold D. Laswell fut le premier à définir les éléments et les caractéristiques du processus politique. Plus précisément, Laswell cherchait à comprendre les étapes fonctionnelles que peut franchir une politique. Laswell identifia sept étapes dans le processus décisionnel (*decisional process*) en 1956. Ces étapes ont été refondues au fil du temps, notamment par Gary Brewer qui a clarifié la terminologie des diverses étapes et qui a montré que le processus politique était un cycle continu plutôt qu'un processus ayant un début et une fin. Les explications de Brewer ont grandement inspiré les politologues au cours des années 1970 et 1980 (Howlett et Ramesh 1995: 10-11). La séquence figurant dans la majorité des manuels destinés aux étudiants du processus politique va comme suit :

1. Apparition du problème (*issue emergence*) : Apparition de problèmes sociaux.
2. Mise à l'*agenda* (*agenda-setting*) : Processus par lequel les gouvernements prennent connaissance des problèmes sociaux et les priorisent.
3. Formulation de politiques (*policy formulation* ou *alternative selection*) : Processus par lequel le gouvernement propose différentes options de politiques.
4. Promulgation (*enactment* ou *decision-making*) : Processus par lequel les gouvernements investissent une voie plutôt qu'une autre.
5. Implantation (*implementation*) : Processus par lequel les gouvernements mettent en application les politiques.
6. Évaluation (*evaluation*) : Processus par lequel les résultats des politiques sont évalués par l'État et les acteurs sociaux.

Les conclusions de l'évaluation fournissent une rétroaction en permettant de voir si la politique parvient à corriger complètement le problème social initial. Si ce n'est pas le cas, un nouveau cycle recommence pour réajuster le tir (Birkland, 2005 : 225; DeLeon, 1999 : 20, Sabatier, 1999 : 6; Howlett et Ramesh, 1995 : 11).

Figure 20 : Étapes du processus politique



Source : Birkland (2005: 225)

Cette séquence permet de comprendre le processus de politiques publiques tant au point de vue conceptuel qu'opérationnel. Il ne faut pas concevoir cette liste comme étant composée d'étapes aux frontières étanches, il peut y avoir des chevauchements. Par contre, chaque étape comporte des caractéristiques et des processus bien à elle, permettant de la distinguer des autres. Il faut souligner que toutes les politiques ne franchiront pas nécessairement chacune des étapes, certaines propositions se rendront à peine plus loin que les étapes d'initiation ou d'estimation et n'atteindront jamais l'étape de la sélection (DeLeon 1999: 21).

L'engouement pour ce cadre conceptuel dans les années 1970 aux États-Unis vient du fait qu'il recentrait l'attention sur le processus des politiques publiques à une époque où les politologues se préoccupaient surtout des institutions (voir les théories institutionnalistes plus loin). Toujours par rapport à la théorie institutionnaliste en sciences politiques, le cadre

conceptuel permettait d'étudier le processus politique grâce à une approche multidisciplinaire, d'étudier les effets d'interaction entre les étapes ainsi que d'inclure les normes sociales et les valeurs personnelles dans l'analyse.

Jenkins-Smith et Sabatier ainsi que Nakamura ont toutefois relevé quatre failles majeures du cadre conceptuel des étapes :

1. « The stages model is not really a causal theory since it never identifies a set of causal drivers that govern the process within and across stages. Instead, work within each stage has tended to develop on its own, almost totally without reference to research in other stages. In addition, without causal drivers there can be no coherent set of hypothesis within and across stages » (Sabatier 1999: 7).
2. « The proposed sequence of stages is often descriptively inaccurate. For example, evaluations of existing programs affect *agenda*-setting, and policy formulation/legitimation occurs as bureaucrats attempt to implement vague legislation ». (Nakamura, 1987 cité dans Sabatier 1999: 7)
3. « The stages heuristic has a very legalistic, top-down bias in which the focus is typically on the passage and implementation of a major piece of legislation. This focus neglects the interaction of the implementation and evaluation of numerous pieces of legislation – none of them pre-eminent – within a given policy domain » (Hern et Hull, 1982 et Sabatier, 1986 cités dans Sabatier, 1999: 7).
4. « The assumption that there is a single policy cycle focused on a major piece of legislation oversimplifies the usual process of multiple levels of government. [...]. Focusing on a 'policy cycle' makes very little sense » (Sabatier, 1999: 7, *italiques dans le texte original*; voir aussi Birkland, 2005 : 224).

Ces critiques seraient tout à fait légitimes selon DeLeon (1999: 24). Toutefois, ces critiques n'enlèvent rien à l'utilité du cadre conceptuel pour situer et expliquer les différentes étapes du processus politique (Voir aussi Howlett et Ramesh 1995: 12). En outre, plusieurs ouvrages classiques en sciences politiques relatent en profondeur certaines étapes. Par exemple, John Kingdon dont le modèle théorique a été retenu pour cette thèse s'est penché sur les étapes de l'initiation et de l'estimation correspondant à la phase de la mise à l'*agenda*. D'autres auteurs de renom ont opté pour d'autres phases, telles l'implantation ou l'évaluation (Voir aussi Birkland 2005: 224). C'est parce qu'elle permet de décrire les

étapes que peut franchir une politique avec beaucoup de simplicité que nous avons fait mention de ce cadre conceptuel.

### **2.3.5.2 Théories institutionnalistes**

Les théories institutionnalistes en science politique ont beaucoup d'éléments en commun avec la théorie institutionnaliste en sciences économiques. D'abord, les politologues institutionnalistes mettent, comme le nom l'indique, les institutions politiques à l'avant-plan. Ces institutions sont au cœur de la vie politique et existent pour surmonter les failles dans l'information et faciliter les échanges dans les organisations sociales. L'analyse institutionnaliste se concentre sur les transactions entre les individus. Selon les théories institutionnalistes, les institutions, définies comme « persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioural roles, constrain activity, and shape expectations » (Keohane cité dans Howlett et Ramesh 1995: 26), permettent de réduire ou d'augmenter les coûts de transaction. Selon les Institutionnalistes, deux institutions permettent de diminuer les coûts de transaction : le marché, tel que vu précédemment, et les bureaucraties. Ces dernières créent et légitiment les acteurs en plus de fournir un modèle de comportement, des critères d'évaluation, des ressources et une capacité d'action (March et Olson, 1994 cité dans Howlett et Ramesh 1995: 26). En fournissant ces balises et en précisant la nature des échanges entre les individus, les institutions réduisent la part d'incertitude et, par le fait même, les coûts de transaction. Les institutions ont donc un rôle primordial à jouer dans le bon fonctionnement de la société en rendant les transactions plus efficaces, elles déterminent également les préférences et les relations entre individus. L'influence déterminante des institutions explique l'intérêt des théories institutionnalistes.

À l'instar de la théorie institutionnaliste en sciences économiques, la théorie institutionnaliste en sciences politiques fut populaire aux États-Unis dans la première



moitié du vingtième siècle. À l'époque, les politologues institutionnalistes s'affairaient à décrire les différentes institutions politiques telles « les structures constitutionnelles et institutionnelles des États » (Lecours 2002: 5). Cette préoccupation avec la description lui a attiré de nombreuses critiques. Notamment, on reprochait aux Institutionnalistes de favoriser la description aux dépens de l'explication, d'être a-théorique et, par conséquent, d'être incapable de généralisation. On leur reprochait également d'être trop absorbés par les détails et de se concentrer uniquement sur les États industrialisés. La conséquence fut la perte de popularité de l'institutionnalisme au profit des approches comportementalistes (ou behavioristes) tels l'approche systémique de Easton, mais aussi le cadre conceptuel des étapes, davantage axés sur le positivisme et sur les acteurs. L'approche institutionnaliste a tenté de répondre à ces critiques en se détachant de sa nature descriptive. Pour se distinguer de cette première génération d'Institutionnalistes, les politologues contemporains intéressés par les institutions plutôt que par la société et ses comportements se qualifient de Néo-Institutionnalistes. Depuis la seconde moitié des années 1980, les recherches de ces Néo-Institutionnalistes connaissent un regain d'intérêt aux États-Unis et en Europe ainsi qu'au Canada et au Québec, quoique dans une moindre mesure (Béland 2002; Lecours 2002). Voyons de plus près le néo-institutionnalisme.

Le néo-institutionnalisme en science politique est :

« une école conférant aux institutions une importance théorique. [...]. Le néo-institutionnalisme suggère que l'analyste politique gagne à débiter avec les institutions plutôt qu'avec les acteurs. [...] L'ontologie néo-institutionnaliste est constituée d'institutions coexistant avec des acteurs, que ce soit des groupes, des individus, des classes sociales ou des élites politiques. Théoriquement, l'action n'est pas évacuée dans le cadre néo-institutionnaliste. Elle est cependant fortement conditionnée par le contexte institutionnel, un contexte qu'elle a bien sûr créé, mais non sans contraintes résultant de l'environnement institutionnel précédent » (Lecours 2002: 4).

Cette définition souligne la primauté des institutions dans ce courant de pensée par opposition aux autres théories mettant l'accent sur les acteurs. En effet, les théories vues précédemment expliquent les politiques publiques comme étant le résultat de l'interaction entre groupes d'acteurs ou comme le fruit d'un processus décisionnel où les décideurs agissent en fonction de leurs connaissances et de circonstances particulières. Dans la conception institutionnaliste, les institutions politiques influencent à la fois la composition des acteurs politiques, structurent leurs stratégies et limitent l'étendue des décisions qu'ils peuvent prendre (Béland 2002).

Malgré ce dénominateur commun chez les Néo-Institutionnalistes, il existe différentes façons de concevoir le rôle de ces institutions dans le processus des politiques publiques. Trois types de néo-institutionnalismes semblent effectivement se distinguer les uns des autres, à savoir le néo-institutionnalisme historique, de choix rationnel et sociologique (Hall et Taylor, 1996; Immergut, 1998, tous deux cités dans Lecours, 2002 : 8 et Béland, 2002 : 2002 : 25). Ces trois formes de néo-institutionnalisme se distinguent quant à la façon de définir la notion même d'« institution » et quant à la façon de concevoir la construction et le changement institutionnel ainsi que les relations entre les institutions et l'action (Lecours 2002: 10). Élaborons davantage chacune de ces trois conceptions de l'institutionnalisme en sciences politiques, leurs convergences et leurs divergences.

#### *2.3.5.2.1 Institutionnalisme historique : le path dependency*

Cette approche, popularisée par Theda Skocpol, Kathleen Thelen et Paul Pierson, s'est développée en réaction aux approches comportementalistes. Cette approche se caractérise par sa rigidité et la notion de *path dependency* comme nous le verrons plus loin. D'abord, voyons comment les tenants de l'approche historico-institutionnaliste définissent les

institutions, comment ils expliquent la construction des institutions et le changement institutionnel et, enfin, comment ils conçoivent la relation entre les institutions et l'action.

De façon générale, ces auteurs adoptent une définition matérialiste<sup>22</sup> des institutions. C'est-à-dire une définition qui amène les politologues à se concentrer sur :

« les organes de l'État, par exemple, la structure des législatures, des exécutifs, des bureaucraties et des tribunaux; les constitutions; les arrangements de division territoriales du pouvoir tels le fédéralisme et les systèmes d'autonomie » (Lecours 2002: 11).

Il est à noter que d'autres institutions, dont les syndicats, peuvent également être incluses dans l'analyse historique. Quoi qu'il en soit, une telle définition décrit les institutions comme des entités plutôt rigides ce qui tend à les isoler de la société et des acteurs (Lecours 2002: 11).

Ces institutions sont le fruit de relations de pouvoir à un certain moment de l'histoire. Le contexte historique et les dynamiques conflictuelles entre les acteurs façonnent donc les institutions. Les institutions émergent dans un contexte de tension politique aiguë, elle-même « le produit du déroulement inégal et synchronique de multiples processus de nature différente (économique, politique, culturel, social, idéologique) » (Lecours 2002: 12). Ce contexte tendu produit un tournant (*critical juncture*) favorisant l'apparition de nouvelles institutions. Ces nouvelles institutions n'arrivent pas toujours à éteindre complètement les conflits et un processus d'ajustement institutionnel est nécessaire pour réduire ces tensions résiduelles. Il est à noter que les changements institutionnels ont des répercussions sur

---

<sup>22</sup> L'institutionnalisme historique se veut « matérialiste » car il étudie des entités plus concrètes telles les bureaucraties, les tribunaux, etc. Ceci s'oppose à la conception « normative » de l'institutionnalisme sociologique, mentionné plus loin Lecours, A. (2002). "L'approche néo-institutionnelle en science politique : unité ou diversité? ." Politique et sociétés 21(3): 3-19..

d'autres institutions entraînant alors des modifications rapides et importantes pour la société (Lecours 2002: 12).

Les Institutionnalistes historiques réussissent à expliquer la création et la transformation des institutions. Toutefois, ils sont surtout reconnus pour leur explication de la continuité des institutions. En effet, les auteurs susmentionnés ont effectué des études comparatives entre plusieurs pays européens, asiatiques ainsi que Sud et Nord américains (Lecours 2002: 8) dont plusieurs ont porté sur la protection sociale (Béland 2002). De ces nombreuses études se dégage le postulat du *path dependency*,

« c'est-à-dire l'idée que les phénomènes sociopolitiques sont fortement conditionnés par des facteurs contextuels, exogènes aux acteurs, dont beaucoup sont de nature institutionnelle. En d'autres termes, les institutions, une fois créées, prennent vie et donnent lieu à des dynamiques et des situations qui, souvent, n'étaient pas voulues ou prévues par les acteurs » (Lecours, 2002 : 8; voir aussi Pierson, 2000 : 74).

Les institutions, dont les politiques formelles et les politiques publiques établies, ne sont donc pas le produit d'une décision rationnelle, elles surviennent souvent accidentellement. Une fois ces institutions implantées, il devient difficile de se soustraire de leur influence car elles déterminent le développement institutionnel futur (Béland 2002) et forcent les acteurs à s'y adapter via des mécanismes de renforcement (*positive feedback*) (Lecours 2002: 12).

Pour ces Néo-institutionnalistes, l'effet structurant des institutions est omniprésent. Elles influencent la prise de décisions stratégiques, définissent les intérêts, forment les préférences et construisent les identités des acteurs. Bref, rien n'est « 'donné' avant que les institutions fassent sentir leur impact » (Lecours 2002: 15). En outre, l'impact des institutions se manifeste à toutes les étapes du processus des politiques publiques, de l'identification des problèmes à l'évaluation des politiques (voir le cadre conceptuel des

étapes) et à chaque niveau de prise de décision. Les théoriciens de l'approche historico-institutionnaliste soulignent néanmoins qu'on ne peut pas complètement prévoir l'effet du *path dependency* sur les acteurs et le développement institutionnel. Malgré l'effet structurant des institutions, les acteurs peuvent réagir de différentes façons aux tensions et faire évoluer les institutions dans plusieurs directions. Il existe donc une certaine marge de manœuvre. Les Institutionnalistes historiques réitèrent toutefois que les institutions limiteront les options possibles (Lecours 2002: 15).

#### *2.3.5.2.2 Institutionnalisme du choix rationnel : l'importance stratégique des institutions*

L'institutionnalisme du choix rationnel regroupe plusieurs cadres conceptuels autour du postulat de base stipulant que les règles institutionnelles influencent le comportement des acteurs politiques rationnels et désireux de maximiser leur utilité (Sabatier, 1999 : 8; Lecours, 2002 : 13). Telle est la conclusion tirée des études effectuées par Shepsle et ses collègues au cours des années 1980 et 1990. Ces études portaient sur le processus décisionnel des législatures, des exécutifs et des bureaucraties ainsi que sur la formation des coalitions politiques aux États-Unis. Ces recherches montraient que les acteurs politiques tenaient compte du contexte institutionnel lorsqu'ils prenaient une décision. Cette décision était alors le produit d'un choix rationnel, bien que cette rationalité soit limitée (*bounded rationality*), encadré par des règles et des procédures existantes que sont les institutions (Lecours, 2002 : 9; voir aussi Ostrom, 1999 et Sabatier, 1999 : 8). Voyons comment ce deuxième groupe de Néo-Institutionnalistes définit les institutions, leur évolution et leur relation avec les acteurs.

L'institutionnalisme du choix rationnel s'oppose à l'institutionnalisme historique à plusieurs égards. Le second rejette les théories comportementalistes alors que le premier cherche à les intégrer à son analyse. De cette divergence en découle une deuxième.

L'institutionnalisme historique est très déterministe : les institutions bâties au fil du temps déterminent les institutions actuelles, les acteurs n'ont que peu d'influence. L'institutionnalisme du choix rationnel, quant à lui, se veut volontariste, d'où l'intérêt d'étudier les comportements des acteurs politiques. Dans cette conception, les acteurs détiennent un pouvoir décisionnel et intègrent les institutions dans leurs stratégies. Les règles limitent les acteurs, certes, mais elles fournissent également des opportunités. Les Institutionnalistes du choix rationnel ont d'ailleurs l'habitude de définir les institutions comme les « règles du jeu politique, bien que ces règles soient habituellement situées, plus ou moins explicitement, dans leurs structures matérielles » (Lecours 2002: 11). Rappelons que les structures matérielles sont les législatures, les exécutifs, les bureaucraties, les tribunaux, etc.

Ces règles du jeu politique sont « construites afin de corriger des faiblesses systémiques et de créer un contexte optimal pour les acteurs » (Lecours 2002: 13). Dans cette conception, les institutions ne sont donc pas le produit de processus historiques comme dans l'approche historico-institutionnaliste, mais le produit d'un calcul stratégique de la part des acteurs. Lorsque les acteurs considèrent que les institutions ne sont plus efficaces, ils procèdent à des changements afin qu'elles génèrent les résultats escomptés (Lecours 2002: 13). Autrement dit, les acteurs politiques se dotent de règles du jeu pour résoudre des problèmes. Ces règles deviennent les institutions politiques. Les acteurs apprennent à composer avec celles-ci pour arriver à leurs fins. Lorsque les institutions deviennent incompatibles avec les intérêts des acteurs, ces derniers modifient les règles pour favoriser leurs chances de succès.

Cette description de la naissance et de l'évolution des institutions montre la dialectique entre celles-ci et les acteurs, ce qui contraste avec la vision déterministe des historico-institutionnalistes. En effet, selon cette dernière approche, les institutions structuraient les

acteurs et leurs comportements. Dans la conception du choix rationnel, l'influence des institutions est moindre et elle n'est pas unidirectionnelle. Les institutions agissent principalement au niveau des décisions stratégiques des acteurs en fournissant des contraintes et des opportunités aux acteurs. Les préférences, les intérêts et les identités, quant à eux, ne sont pas façonnés par les institutions. Ils sont plutôt définis de manière exogène à la relation institution-acteur (Lecours 2002: 15). Notons que cette incapacité d'expliquer la formation de préférences, intérêts et identités constitue une faille du néo-institutionnalisme du choix rationnel selon certains (Lecours 2002: 15).

#### *2.3.5.2.3 Institutionnalisme sociologique : les symboles*

L'institutionnalisme sociologique, fondé sur les théories des organisations de James March et Johan Olson ainsi que ceux de Paul DiMaggio et de Walter Powell, postule « que les institutions incarnent et reflètent des symboles et des pratiques culturelles tenaces qui façonnent les perceptions des acteurs et 'informent' la reproduction institutionnelle » (Lecours 2002: 9). En se concentrant sur les symboles, la culture et les perceptions, cette troisième approche néo-institutionnaliste met l'accent sur l'aspect cognitif des institutions plutôt que sur leur aspect tangible, comme dans l'approche historique, ou stratégique, comme dans l'approche du choix rationnel (Lecours 2002: 10).

Le postulat de base de l'approche sociologico-institutionnaliste énoncé au paragraphe précédent illustre les convergences et les divergences avec les deux autres principales branches du néo-institutionnalisme. D'une part, l'institutionnalisme sociologique partage une vision plutôt déterministe avec l'institutionnalisme historique. D'autre part, il s'en distingue de par sa définition normative des institutions. Dans le courant sociologique, les institutions sont synonymes de « normes, explicitement définies ou non, qui peuvent prendre la forme de paramètres culturels et cognitifs ou de règles de procédures » (Lecours

2002: 11). Autrement dit, l'institutionnalisme historique a une conception « *hard* » des institutions alors que l'approche sociologique se concentre sur les aspects « *soft* ».

Une telle définition présente les institutions comme étant moins rigides que dans l'approche historique ce qui permet de reconnaître une relation étroite entre société et institutions (Lecours 2002: 12). En effet, selon les Institutionnalistes sociologiques, les institutions naissent de la répétition des pratiques socioculturelles entre les acteurs politiques, ce que Lecours (2002: 13) appelle la « routinisation » des relations sociales. Avec le temps, ces pratiques finissent par être adoptées par tous et se formalisent. Puisque les institutions émanent de la société, elles sont forcément compatibles avec celle-ci (Lecours 2002: 13). Si tel n'est plus le cas, les institutions doivent s'ajuster afin de maintenir leur légitimité. Ces ajustements seront à leur tour « balisés par les codes culturels propres au contexte institutionnel existant » (Lecours 2002: 14). En résumé, les pratiques courantes entre les acteurs intègrent les us et coutumes et deviennent des institutions. Ces institutions influencent les pratiques futures entre les acteurs en déterminant ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Ceci se répercute alors sur la création des nouvelles institutions. Notons que cette séquence s'apparente au *path dependency*, mais l'effet structurant ici est assuré par les normes plutôt que par l'histoire.

La séquence susmentionnée illustre la relation entre institution et action. D'une part, cette relation est étroite, presque symbiotique, car les institutions doivent refléter la société. D'autre part, cette relation est déterminante car les institutions définissent les comportements acceptables, les préférences des acteurs politiques et leur identité.

Les trois théories néo-institutionnalistes présentées ici permettent d'étudier les institutions et leur influence sur les comportements alors que d'autres théories sont plutôt muettes sur ce point. Or, il semble évident que les institutions jouent un rôle non négligeable dans

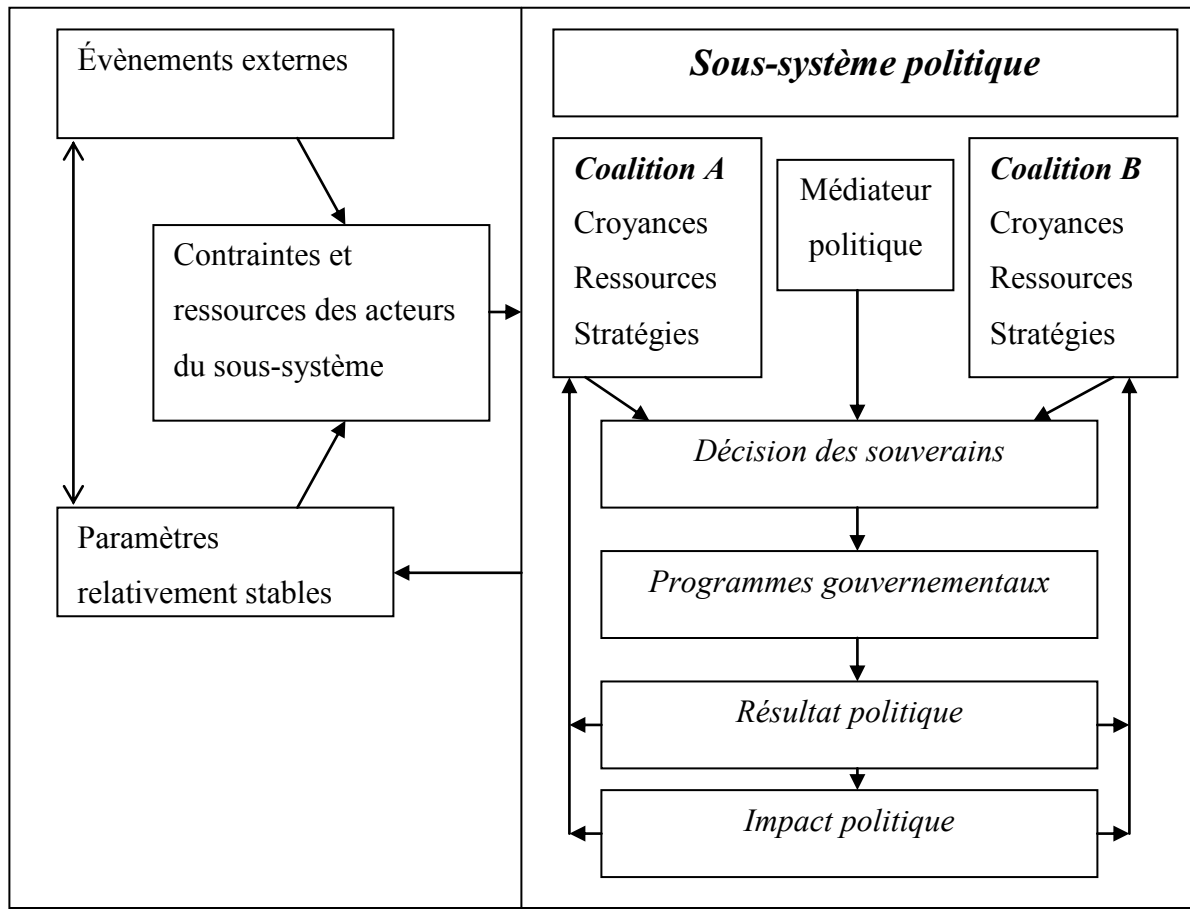


l'élaboration des politiques publiques. De plus, ces théories réussissent à décrire à la fois les processus et les résultats (Lecours 2002: 4). L'institutionnalisme historique connaît une grande popularité auprès des spécialistes de la protection sociale, notamment Kathleen Thelen et Gøsta Esping-Andersen. En effet, les notions de *path dependency* et de *critical junctures* ont maintes fois été utilisées pour expliquer les différences entre les régimes de protection sociale des divers pays (Boychuck 2004). Puisque les régimes de retraite sont un élément du filet social, nous aurions pu choisir ce modèle théorique ayant fait ses preuves empiriquement. Par contre, certains auteurs canadiens, dont Gerard Boychuck et Denis St-Martin, critiquent ces notions parce qu'elles sous-estiment les changements incrémentiels et surestiment la continuité (Lecours 2002; Boychuck 2004). De plus, ces variables clés de la théorie historico-institutionnalistes laissent peu de place aux stratégies des acteurs, soit la variable indépendante de notre étude. Pour cette raison, l'institutionnalisme historique a été mis de côté dans notre recherche. Le néo-institutionnalisme du choix rationnel, quant à lui, s'intéresse, comme nous, aux stratégies des acteurs. Il s'agit donc de la théorie la plus appropriée pour notre recherche. Toutefois, cette théorie explique mal les changements, notamment au niveau des valeurs caractérisant actuellement les régimes de retraite. Enfin, l'approche sociologique a l'avantage d'expliquer comment se forment les préférences et les valeurs comme l'approche historique tout en étant moins rigide. Par contre, l'approche sociologique partage avec cette dernière une vision déterministe laissant peu de place aux stratégies des acteurs. Bref, malgré leurs forces, ces théories sont incomplètes pour analyser notre sujet d'étude et une synthèse des trois théories est problématique en raison des postulats de bases incompatibles les unes avec les autres (Lecours 2002: 16-17). Il faut donc retenir plusieurs éléments de ces théories, mais trouver une théorie permettant d'intégrer ces éléments. Les trois théories suivantes sont susceptibles d'être utiles à cet égard.

### 2.3.5.3 Théorie des coalitions plaidantes

La théorie des coalitions plaidantes (*Advocacy Coalition Framework* – ACF) développée par le politologue américain Paul Sabatier en 1988 postule que les acteurs, tels les lobbyistes, les fonctionnaires, les législateurs, les chercheurs et les journalistes, œuvrant dans un même domaine politique (*policy domain*) s'unissent en fonction de leurs valeurs et croyances communes pour former des coalitions plaidantes (Sabatier et Jenkins-Smith 1999: 120). Le nombre de ces coalitions à l'intérieur d'un même domaine varie entre deux et quatre. Les membres des coalitions plaidantes « s'engagent dans un effort concerté afin de traduire des éléments de leur système de croyances en une politique publique » (Morissette, 2006 : 129, voir aussi Birkland, 2005 : 226). Le schéma suivant illustre le processus des politiques publiques (*policy process*) décrit par Sabatier.

Figure 21 : Schéma de la théorie des coalitions plaidantes



Source : Morissette (2006: 128)

La théorie des coalitions plaidantes affirme qu'il existe une dialectique entre les acteurs et la structure (Morissette 2006: 127). La structure prend la forme de deux séries de variables exogènes. Une première catégorie de variables regroupe les paramètres plus stables, dont les attributs de la problématique, la distribution des ressources naturelles, les valeurs et la structure constitutionnelle. La relative stabilité de ces variables fait en sorte que les coalitions plaidantes les incorporent peu à leurs stratégies. Ces coalitions chercheront plutôt à profiter d'évènements externes pour atteindre leurs objectifs. Ces évènements sont des

changements au niveau des conditions socioéconomiques, de l'opinion publique et des coalitions gouvernantes ainsi que des politiques publiques provenant d'autres sous-systèmes. Toutes ces variables créeront des contraintes et des opportunités pour les acteurs d'un sous-système politique (Birkland, 2005 : 227; Sabatier et Jenkins-Smith, 1999 : 121).

L'ACF se concentre principalement sur les acteurs agrégés en coalitions plaidantes. Comme mentionné précédemment, ces coalitions sont formées d'acteurs partageant les mêmes croyances (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999 : 131 ; Morissette, 2006 : 129). Les croyances peuvent se situer à l'un des trois niveaux suivants : les valeurs profondes (*deep core*) représentées par le continuum liberté-égalité décrit par la théorie marxiste en sciences politiques ; la perception des relations causales (*policy core beliefs*) indiquant la cause des problèmes sociaux et leur solution et, enfin, les aspects plutôt secondaires (*secondary aspects*) tels l'importance du problème et l'instrument politique à privilégier. Précisons que les coalitions se forment autour des croyances concernant les relations causales plutôt que les croyances profondes ou secondaires (Sabatier et Jenkins-Smith 1999: 122). Ces coalitions sont de deux sortes : celles dont les membres s'unissent pour maximiser leur intérêt personnel, ce que Sabatier nomme les *material groups* et celles dont les membres s'unissent pour défendre une idéologie particulière, soit les *purposive groups* (Sabatier et Jenkins-Smith 1999: 138).

Ainsi, les deux formes de coalitions ont des objectifs différents. Toutefois, l'élément commun entre les deux est que les « coalitions seek to alter the behaviour of governmental institutions in order to achieve the policy objectives in their respective policy cores » (Sabatier et Jenkins-Smith 1999: 142). Pour ce faire, les coalitions emploient différentes stratégies en fonction des différentes tribunes (*venues*) qui leur sont accessibles. De nombreuses recherches empiriques employant cette théorie ont révélé que les coalitions avaient recours aux stratégies suivantes : convaincre le législateur de modifier son budget

par des plaidoyers ou par des contributions financières aux partis politiques; promouvoir la candidature de personnes qui leur sont favorables à certains postes clés; conscientiser les masses via les médias; modifier les comportements de groupes ciblés grâce à des manifestations et des boycottages; enfin, changer les perceptions des autres acteurs en disséminant des résultats de recherche (Sabatier et Jenkins-Smith 1999: 142).

Notons également que la théorie des coalitions plaidantes reconnaît l'existence de médiateurs politiques (*policy brokers*). Cette deuxième catégorie d'acteurs aide les coalitions plaidantes à atteindre un compromis mutuellement acceptable et, par le fait même, retrouver une certaine harmonie au sein du sous-système (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999 : 122; Birkland, 2005 : 226).

Les politiques publiques (*decisions by governmental authorities* ou *governmental programs*) résultent, d'une part, de la compétition des coalitions et de l'intervention des médiateurs et, d'autre part, de l'apprentissage orienté vers les politiques (*policy-oriented learning*) entre les coalitions. En effet, les coalitions changent leur façon de penser et d'agir à la suite d'expériences vécues (Sabatier, 1988: 149 cité dans Morissette 2006: 130). Toutefois, les leçons apprises varieront d'une coalition à l'autre en fonction des croyances de chacune (Sabatier et Jenkins-Smith 1999: 145).

Les politiques publiques se concrétiseront au plan opérationnel par des règlements, des allocations de ressources et des affectations à des postes clés. Éventuellement, ces politiques auront des impacts sur la problématique visée par les politiques publiques ainsi que des effets secondaires. Ces effets se répercuteront en fin de compte sur les événements externes et modifieront la structure politique (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999 : 122 ; Birkland, 2005 : 227).

Cette théorie des coalitions plaidantes est très intéressante eu égard à notre objet et elle a maintes fois été validée empiriquement. De plus, les conclusions qu'on peut en tirer sont généralisables aux pays membres de l'OCDE incluant les pays fonctionnant sur un modèle parlementaire tel le Canada (Sabatier et Jenkins-Smith 1999: 151). Mentionnons que dans le domaine des relations industrielles, Lucie Morissette a eu recours à cette théorie pour étudier le processus de réforme de l'article 45 du *Code du travail* au Québec (Morissette 2006). Par rapport à notre objet d'étude, les différentes stratégies énumérées par Sabatier et Jenkins-Smith sont très pertinentes. De plus, prendre en compte les objectifs (matériels ou idéologiques) et les croyances des coalitions ainsi que l'apprentissage inter-coalition devraient être inclus dans l'analyse afin de bien comprendre les acteurs. L'ACF est donc un modèle théorique fort intéressant pour comprendre l'élaboration des politiques publiques. Par contre, nous choisissons de ne pas retenir ce modèle aux fins de notre recherche car il nous semble préférable d'étudier les différents acteurs individuellement plutôt que d'une manière agrégée via les coalitions. Nous croyons qu'il y a beaucoup de variations possibles entre les différents acteurs et nous sommes intéressée à observer ces variations si elles existent.

#### **2.3.5.4 Théorie de l'équilibre ponctué**

Frank R. Baumgartner et Bryan D. Jones intègrent plusieurs éléments des théories précédentes dans leur théorie de l'équilibre ponctué (*Punctuated-Equilibrium Framework*) développée au cours des années 1990. Cette théorie cherche à expliquer pourquoi on constate de longues périodes d'équilibre ponctuées de courtes et rares périodes de crise pendant lesquelles se produisent des changements majeurs dans les politiques publiques américaines. Les auteurs arrivent aux conclusions suivantes :

1. « Policymaking both makes leaps and undergoes periods of near statis as issues emerge on and recede from the public agenda;

2. That this tendency toward punctuated equilibria is exacerbated by American political institutions; and
3. That policy images play a critical role in expanding issues beyond the control of the specialists and special interests that occupy what they termed “policy monopolies” (True *et al.* 1999: 98).

Ainsi, cette théorie prévoit que les politiques publiques évoluent généralement de manière incrémentielle en raison des institutions qui limitent les choix possibles. Par contre, lorsqu'on redéfinit un problème social de manière à ce qu'il attire davantage l'attention du public, il en résulte, d'une part, une ascension sur l'*agenda* politique et, d'autre part, une mobilisation d'un plus grand nombre d'acteurs autour de cette problématique. La prééminence sur l'*agenda* et la mobilisation d'une multitude d'acteurs sont propices aux crises et, par le fait même, aux changements importants (True *et al.* 1999: 97). Voyons de plus près comment Baumgartner et Jones expliquent l'alternance des périodes de stabilité et de crise.

Selon ces auteurs, il se forme des sous-systèmes politiques ou des *policy monopolies*. Ces sous-systèmes sont composés des acteurs les plus importants d'un sous-champ politique. Ces élites, soit les experts et les lobbyistes, ont tout intérêt à garder le contrôle sur le sous-champ car il est plus facile d'orienter les politiques en leur faveur s'il n'y a pas d'interférence de la part d'autres acteurs (Birkland 2005: 228). Baumgartner et Jones donnent l'exemple des médecins qui contrôlent le système de santé aux États-Unis. Ces médecins affirment qu'eux seuls sont suffisamment qualifiés pour prendre des décisions concernant les politiques publiques de santé car les questions sont complexes et techniques. Ainsi, tout *outsider* au monopole est exclu du débat. Par conséquent, les changements quant aux politiques, s'ils ont lieu, sont minimes et se font dans l'intérêt des médecins (Baumgartner et Jones 1993: 6-7). De tels monopoles existent dans plusieurs sous-champs politiques, notamment dans les secteurs des forces armées, de l'énergie, des transports, etc.

Fortement associées à ces monopoles sont les institutions politiques mentionnées précédemment. L'interaction entre individus autour d'une problématique entraîne la routinisation de certaines pratiques, la création d'organes gouvernementaux, etc., bref d'institutions. Tel que vu plus haut, ces institutions structureront par la suite ce qu'il sera possible ou presque impossible de faire (Baumgartner et Jones 1993: 6). Il est à noter que ces institutions, comme les individus qui les composent, sont incapables de traiter toute l'information relative à une problématique (True *et al.* 1999: 99-100). Par conséquent, les institutions prennent des décisions en fonction d'une rationalité limitée.

Ces facteurs, à savoir l'intérêt de limiter le débat à une élite et les institutions qui en découlent et la rationalité limitée, font en sorte que la prise de décision dans un sous-champ politique se fait habituellement de manière incrémentielle. Il en résulte de longues périodes de stabilité. Cette situation où « [t]he citizens excluded from a monopoly remain apathetic, the institutional arrangement usually remains constant, and policy is likely to change only slowly [...] » est nommé *negative feedback process* (processus de rétroaction négatif) par Baumgartner et Jones (True *et al.* 1999: 100). Ceci s'oppose au *positive feedback process* (processus de rétroaction positif) décrivant la situation où des changements mineurs dans les circonstances entraînent d'importantes modifications aux politiques publiques. Mais comment un tel phénomène peut-il se produire compte tenu des élites, des institutions et de la rationalité limitée? Ceci se réalise en changeant l'image et la tribune (*venue*) où l'on traitera de la problématique (True *et al.* 1999 : 101; Birkland, 2005 : 229).

Les problèmes sociaux impliquent tous des aspects factuels et émotifs. Baumgartner et Jones relatent l'exemple de l'énergie nucléaire. C'est un fait qu'il est possible de transformer l'énergie nucléaire en courant électrique. Certains percevront cette source d'énergie comme une avancée technique et un moyen d'obtenir beaucoup d'énergie à bas prix alors que d'autres la verront comme un danger environnemental potentiel. Bref, les



faits font souvent l'objet d'un consensus, mais il existe généralement une variabilité quant à la composante émotive ou perceptuelle de la problématique. C'est sur ce dernier aspect que devront travailler les exclus du monopole politique s'ils veulent changer le *statu quo*. Ainsi, après la Deuxième Guerre mondiale, les fournisseurs d'énergie atomique, la Atomic Energy Commission (Commission de l'énergie atomique), les constructeurs d'usines nucléaires et d'autres parties prenantes à cette forme d'énergie aux États-Unis véhiculaient une image positive de l'énergie nucléaire et formaient un monopole. Ce monopole perdura jusque dans les années 1970 lorsque des groupes d'intérêt préoccupés par l'environnement s'emparaient des médias pour conscientiser la population aux dangers écologiques potentiels de cette forme d'énergie. Cette mobilisation, ajoutée à l'accident à Three Mile Island en 1979, aurait contribué à l'implosion du monopole politique dans le secteur de l'énergie atomique (True *et al.* 1999 : 101; Birkland, 2005 : 229). Il s'en est suivi plusieurs réformes ainsi que la création d'une nouvelle agence gouvernementale pour réguler cette industrie (Birkland 2005: 229).

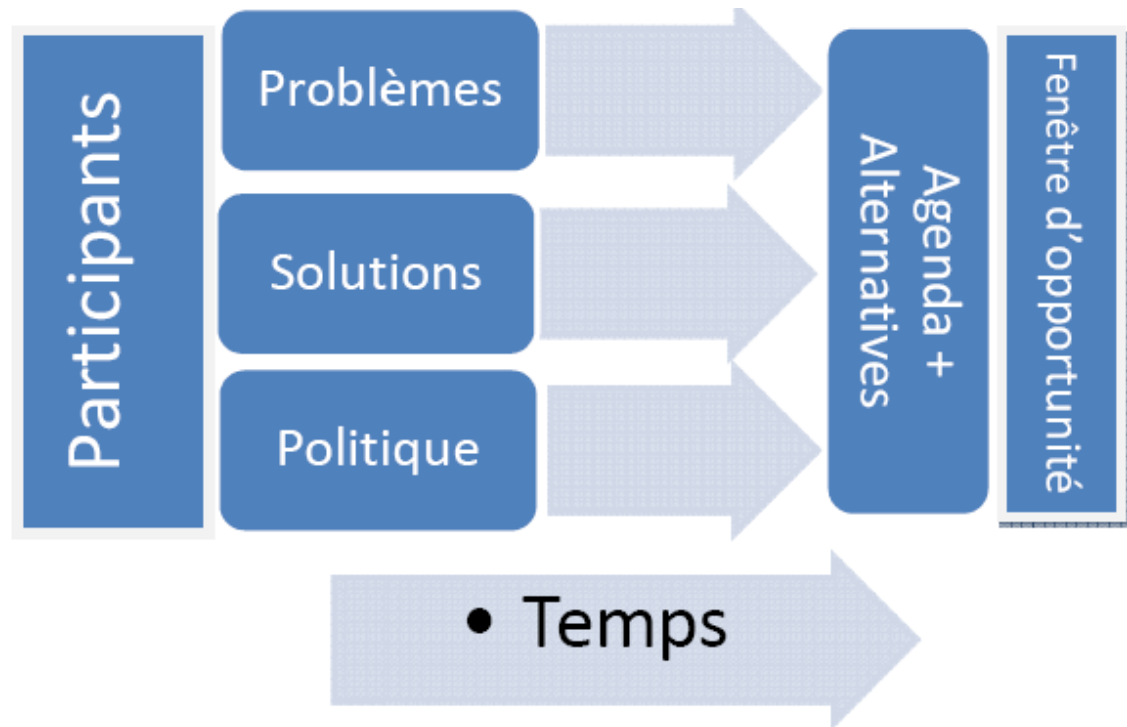
Cet exemple montre que changer l'image d'une problématique peut faire tomber un monopole et entraîner des changements. L'exemple montre également l'importance d'incorporer de nouveaux acteurs, notamment via les médias, si l'objectif est de provoquer des changements importants dans les politiques publiques. En effet, les médias constituent une tribune privilégiée pour déplacer les débats et incorporer de nouvelles parties prenantes. Les différents paliers de gouvernement ainsi que les tribunaux sont également des lieux de débats à envisager pour faire monter une problématique sur l'*agenda* gouvernemental. Ainsi, les exclus des monopoles ont souvent pour stratégie de déplacer le débat dans les diverses arènes afin d'augmenter la visibilité du problème, d'en changer la définition et de mobiliser de nouveaux acteurs afin de créer une rétroaction positive (Sabatier, 1999 : 9; Morissette, 2006 : 124; Birkland, 2002 : 228; Baumgartner et Jones, 1993 :3).

La théorie de l'équilibre ponctué a l'avantage d'intégrer plusieurs éléments présents dans les théories susmentionnées, notamment l'effet structurant des institutions, la rationalité limitée, la présence d'élites politiques et le processus de décision incrémentiel. De plus, en tant que successeur à la théorie des courants multiples, la théorie de l'équilibre ponctué incorpore plusieurs notions centrales à la théorie de Kingdon qui seront repris dans notre analyse. Par contre, expliquer à la fois les périodes de stabilité et de changement oblige cette théorie à se situer à un niveau très macro et réduit, par le fait même, sa capacité de prédire. En effet, il est difficile de faire des prédictions au niveau des politiques à un moment circonscrit dans l'histoire (True *et al.* 1999: 111). La théorie des courants multiples réussit à pallier cette lacune tout en conservant les qualités de la théorie de l'équilibre ponctuée. C'est pour cette raison que nous avons retenu cette théorie qui sera expliquée dans les prochains paragraphes.

#### **2.3.5.5 Théorie des courants multiples**

La théorie des courants multiples développée dans les années 1980 par John W. Kingdon explique « la structuration du programme politique » (Morissette 2006: 121) du gouvernement fédéral américain. Kingdon tente ainsi d'expliquer pourquoi certains sujets se retrouvent à l'*agenda* gouvernemental alors que d'autres sont ignorés et pourquoi certaines solutions sont considérées alors que d'autres ne le sont pas. Il est pertinent de s'intéresser au programme politique car sa configuration est un bon indicateur des politiques qui seront adoptées. En effet, les politiques adoptées sont issue du programme politique. Les politiques adoptées reflètent donc, dans une certaine mesure, le programme politique. Le schéma suivant permettra de mieux situer les différents concepts mis de l'avant par Kingdon (2003) dans son livre intitulé *Agendas, Alternatives, and Public Policies*.

Figure 22 : Schéma de la théorie des courants multiples



Dans un premier temps, voyons en quoi consiste le programme politique pour ensuite s'intéresser aux participants et aux courants qui l'influencent.

#### 2.3.5.5.1 Programme politique (agenda et alternatives)

Le programme politique est le fruit des étapes de mise à l'*agenda* et de formulation de politique, soit les deux étapes précédant la promulgation de la loi (voir figure 20). Il est formé de l'ordre du jour et des politiques (*alternatives*). L'ordre du jour, ou l'*agenda*, correspond à la liste de sujets ou problèmes auxquels le gouvernement porte attention

(Kingdon 2003: 3). Les **politiques** sont les solutions à ces problèmes que considère le gouvernement (Kingdon 2003: 4).

Le programme politique est influencé par deux types de facteurs : les participants et les processus. Ces participants, que Kingdon appelle parfois entrepreneurs politiques, correspondent aux acteurs engagés dans le processus politique dans le but d'influencer le programme politique. Les termes participant, entrepreneur politique et acteur sont donc interchangeables. Les processus, quant à eux, correspondent aux trois courants identifiés par Kingdon. L'auteur emploie la métaphore du courant (*stream*) pour souligner que les trois processus se déroulent indépendamment les uns des autres et ce, de manière continue. Le courant des problèmes (*problem stream*) regroupe les changements importants dans les indicateurs reconnus, les événements marquants la rétroaction. Le deuxième courant, soit celui des solutions (*policy stream*), correspond à l'accumulation des connaissances chez les spécialistes des politiques publiques leur permettant de proposer des solutions en réponse aux divers problèmes. Enfin, le courant politique (*political stream*) correspond à la balance de pouvoir entre les acteurs. Ces trois courants, tels un cours d'eau, évoluent de manière indépendante. Toutefois, il arrive à l'occasion que deux ou trois de ces courants convergent. Cette convergence crée une occasion (*window of opportunity*) pendant laquelle peut avoir lieu un changement de politiques publiques.

#### 2.3.5.5.2 Participants

Kingdon classe les participants selon leur visibilité. Les participants visibles incluent les membres du gouvernement (Président, Premier ministre, ministres), les médias et les partis politiques. Ces acteurs visibles (*visible participants*) ont une incidence énorme sur l'*agenda* gouvernemental.

Les académiciens, les chercheurs, les consultants, les fonctionnaires et les analystes des groupes d'intérêts sont considérés comme étant les participants « cachés » de la structuration du processus politique car la population n'est pas directement en contact avec eux. Ces participants cachés sont des spécialistes qui en viennent à former des communautés plus ou moins fragmentées à l'intérieur d'un sous-champ politique tels la santé, les services sociaux ou les régimes de retraite. Ainsi, ces communautés incluent des participants à l'intérieur et à l'extérieur de l'appareil gouvernemental. Leur tâche est de proposer des solutions possibles à un problème politique. Par conséquent, ils ont une influence importante sur les politiques.

Tous ces participants, qu'ils soient visibles ou cachés, manipulent les trois courants afin que le programme politique reflète leurs préférences. Voyons de plus près ces courants.

#### *2.3.5.5.3 Processus (courants)*

Nous définirons ici les trois courants identifiés par Kingdon, à savoir le courant des problèmes, le courant des solutions et le courant politique.

##### *2.3.5.5.3.1 Courant des problèmes*

Certains problèmes retiennent davantage l'attention que d'autres. L'attention reçue dépend du moyen par lequel les décideurs apprennent l'existence du problème, mais aussi la façon de définir le problème. En ce qui a trait aux moyens, Kingdon conclut qu'un changement dans un indicateur reconnu attire l'attention des décideurs sur une situation particulière. Plus le changement est important, plus le problème retiendra l'attention. Par exemple, une hausse soudaine et importante du taux d'inflation, de la montée du dollar canadien ou du

taux de chômage mobilisera davantage la communauté politique qu'une augmentation graduelle de l'espérance de vie.

Les événements marquants, tels une catastrophe naturelle ou un acte terroriste, captent davantage l'attention que les indicateurs, mais cet intérêt est généralement de courte durée. Leur effet est donc moins important qu'un changement important d'un indicateur à moins que l'événement ne soit rattaché à un problème plus large.

La rétroaction, qu'elle provienne de l'évaluation des programmes ou des plaintes de la part des citoyens ou de la communauté politique, permet aux décideurs de prendre connaissance des problèmes opérationnels des programmes gouvernementaux. L'évaluation du programme des commandites et du programme du registre des armes à feu par la vérificatrice générale sont des exemples de situations auxquelles les décideurs ont porté attention à la suite de la rétroaction.

Le processus de définition du problème est également déterminant dans l'attention que reçoit une situation. En effet, il est primordial qu'une situation soit perçue comme un problème pour qu'elle se retrouve à l'*agenda* gouvernemental. Une situation est problématique lorsqu'elle va à l'encontre des valeurs sociales. Par exemple, un taux de pauvreté élevé devient un problème si les valeurs sociales préconisent la solidarité et le bien-être collectif. Une situation peut également devenir problématique lorsqu'un pays ou une province est l'objet d'une comparaison défavorable comparativement à d'autres pays ou provinces. Le taux d'activité généralement plus faible du Québec par rapport à l'Ontario ou au reste du Canada est perçu comme un problème à régler selon certains économistes (Fortin 2002: 2). Enfin, la façon de définir une situation influencera l'importance qui lui sera accordée. Le sous-financement des régimes de retraite peut-être perçu comme nocif à

l'efficience ou comme nuisant à l'équité intergénérationnelle. L'urgence perçue de la situation variera selon la vision empruntée par les décideurs.

Il faut préciser que les problèmes peuvent devenir prioritaires, mais ils peuvent également perdre de l'importance sur l'*agenda* gouvernemental. Ce recul peut s'expliquer par l'action gouvernementale. C'est le cas lorsque le gouvernement réussit à corriger le problème grâce à une politique, ou à l'inverse, le gouvernement s'avère incapable de régler la situation et, par conséquent se désengage de ce domaine d'action. La mise à l'écart d'un problème survient parfois lorsque la situation problématique se résorbe d'elle-même, sans l'intervention du gouvernement. D'autres fois, c'est la société qui apprend à tolérer le problème, elle met donc moins de pressions sur les élus pour corriger la situation. Finalement, il arrive que de nouveaux problèmes apparaissent et supplantent les problèmes existants sur l'*agenda* gouvernemental.

Il est très important de comprendre comment et pourquoi les problèmes voyagent sur l'*agenda* gouvernemental car la reconnaissance des problèmes est déterminante pour le processus de mise à l'*agenda*. Lorsqu'un problème est reconnu par la communauté politique, elle retient davantage l'attention et les acteurs en profitent alors pour faire valoir leurs solutions de prédilection. Pour cette raison, les entrepreneurs politiques investissent beaucoup de ressources afin de convaincre les autres acteurs de l'importance du problème tel que ces entrepreneurs le définissent.

#### 2.3.5.5.3.2 Courant des solutions

Le processus de formulation des politiques ressemble au processus de sélection naturelle en biologie : les solutions les plus adaptées survivent et évoluent, les autres disparaissent. Pour

être adaptées, les propositions doivent respecter plusieurs critères, dont la faisabilité opérationnelle (*technical feasibility*) et la concordance avec les valeurs de la communauté politique. Les solutions doivent également respecter les contraintes budgétaires en plus d'être acceptables aux yeux du public et des élus. Une proposition respectant tous ces critères augmente ses chances d'être considérée par les décideurs. Il faut souligner que ces solutions apparaissent indépendamment des problèmes. Comme le mentionne Kingdon (2003) : « ... people in and around government sometimes do not solve problems. Instead, they become advocates for solutions and look for current problems to which to attach their pet solutions » (123).

Afin de voir leur solution privilégiée gagner en popularité, les différents spécialistes mobilisent les recherches et les données pour convaincre leurs collègues du bien-fondé de leur position. Lorsqu'une solution n'est pas acceptée d'emblée par la communauté, les différents spécialistes retravaillent leur proposition pour la rendre plus acceptable. Ce faisant, les spécialistes font rarement table rase des solutions précédentes, ils cherchent plutôt le moyen de rattacher leur option privilégiée à des éléments familiers. Toutefois, bien que la tendance dominante soit à la reformulation (*recombination*) de solutions, on assiste à l'occasion à de véritables innovations.

En outre, pour qu'une solution soit acceptée par la communauté, elle doit passer un processus d'habituation (*softening up*) plus ou moins long. Lorsqu'un spécialiste propose une nouvelle solution, ses collègues s'y opposent généralement, parfois même avec véhémence. Mais, après avoir entendu une idée répétée maintes fois, les spécialistes qui s'opposaient initialement à la solution finissent par s'y habituer et réagissent moins fortement. À l'occasion, ils finissent même par être convaincus du bien-fondé de la solution et l'adoptent eux-mêmes. Les spécialistes consacrent une part importante de leur énergie à



habituer leurs collègues à leur solution privilégiée car l'idée doit avoir « fait son chemin » pour être considérée sérieusement au moment où la fenêtre politique s'ouvrira.

#### 2.3.5.5.3.3 Courant politique

L'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement entraînera une nouvelle série de sujets prioritaires. Un changement dans le climat national vers le libéralisme économique modifiera l'importance accordée à certains sujets. Un groupe d'intérêt puissant et mobilisé exercera des pressions sur les élus afin que ces derniers accordent plus d'importance à leurs sujets de prédilection. Tous ces changements ont des conséquences sur la balance du pouvoir des différents acteurs.

Bien que tous ces éléments influencent l'ordre du jour gouvernemental, ils ne le font pas tous de la même façon. Le climat national et les élections ont une incidence directe sur l'*agenda*. Les groupes d'intérêt, quant à eux, agissent indirectement en empêchant certains éléments de se retrouver à l'ordre du jour plutôt qu'inscrire eux-mêmes leurs préférences à l'*agenda* gouvernemental.

Kingdon précise que le consensus au sein du courant politique s'obtient par la négociation plutôt que par la persuasion. Les élus politiques s'échangent des votes, les groupes d'intérêt forment des coalitions autour d'un objectif accepté de tous, etc. Il en résulte que les propositions acceptées sont généralement une version édulcorée des positions idéalistes tenues par les différents acteurs au début du processus.

#### 2.3.5.5.4 Convergence et fenêtres politiques

Comme mentionné précédemment, les trois courants identifiés par Kingdon sont indépendants les uns des autres. Toutefois, il arrive que ces courants convergent (*coupling*) et ouvrent une fenêtre politique (*policy window*) qui permettra un changement de politique. La convergence est partielle lorsque deux courants sur trois se rencontrent. C'est le cas, par exemple, lorsque les spécialistes trouvent une solution pertinente à un problème pressant, mais que le courant politique n'est pas au rendez-vous ou quand les acteurs du courant politique sont préoccupés par un problème aigu, mais qu'aucune solution ne leur semble acceptable. La convergence est totale lorsque les trois courants s'unissent. Ici, les entrepreneurs politiques profitent de la réceptivité des élus pour faire valoir leur solution à un problème perçu comme méritant une attention particulière. La convergence totale, comparativement à la convergence partielle, augmente significativement les chances qu'un sujet se retrouve à l'ordre du jour gouvernemental et qu'une décision soit prise à ce sujet.

Il est à noter que le succès d'une solution dans un sous-secteur politique crée un précédent et augmente les chances de succès de cette même solution dans un autre sous-secteur présentant une problématique similaire car le courant politique y est réceptif.

Kingdon souligne qu'une fenêtre politique peut s'ouvrir à la suite d'évènements ayant lieu dans le courant des problèmes, un évènement marquant par exemple, ou dans le courant politique tel un changement de gouvernement. Peu importe sa source, l'ouverture d'une fenêtre est rare et de courte durée. La fenêtre, tel un aimant, attire les problèmes et les propositions. Il se crée alors un embouteillage. Seuls les problèmes et les propositions bénéficiant de ressources suffisantes franchiront cette étape pour se retrouver à l'*agenda* décisionnel. Les autres sujets et solutions seront alors mis à l'écart et devront attendre la prochaine ouverture pour se concrétiser. Afin de ne pas rater leur coup, les défenseurs

d'une solution particulière doivent constamment rallier les autres acteurs à cette solution et demeurer sur le qui-vive pour rattacher ladite solution aux fenêtres créées par les courants des problèmes et politiques.

#### *2.3.5.5.5 Particularités de la théorie des courants multiples*

La théorie de Kingdon se distingue d'autres théories en science politique sur plusieurs points. D'abord, l'auteur nie que les événements suivent des étapes bien délimitées. Kingdon affirme plutôt que les courants des problèmes, des solutions et politique suivent leur cours indépendamment les uns des autres et se rencontrent à l'occasion pour produire des changements de politiques. Ces changements ne sont donc pas l'aboutissement d'une séquence d'événements telle l'apparition d'un problème, sa reconnaissance, sa mise à l'ordre du jour, la recherche de solutions et, enfin, une décision rationnelle prise parmi ces solutions. La recherche empirique de l'auteur montre plutôt que les solutions précèdent souvent les problèmes et que les politiques sont générées avant même qu'un élément n'apparaisse à l'*agenda*.

La théorie de Kingdon s'oppose également aux théories concevant les changements de politique comme étant un processus rationnel ou incrémentiel. L'auteur reconnaît que ces deux processus sont parfois présents. Toutefois, il affirme que les changements importants sont le fruit des occasions saisies par les entrepreneurs politiques pour faire converger les trois courants en leur faveur.

À première vue, on pourrait penser que la théorie des courants de Kingdon suppose que la structuration du programme politique soit aléatoire. En effet, les événements ne suivraient pas une séquence prédéterminée et les décisions prises ne reposeraient ni sur la rationalité, ni sur les acquis (incrémentalisme) dans la plupart des cas. Par conséquent, cette théorie ne

permettrait pas de prédire, ce qui affaiblirait sa valeur heuristique. L'auteur répond à cette critique en affirmant que trois *patterns* se dégagent de sa recherche permettant d'effectuer une prévision sur la présence ou l'absence d'un élément sur l'*agenda* gouvernemental.

D'abord, les processus à l'œuvre au sein de chaque courant diminuent la part d'aléatoire. Au niveau du courant des problèmes, ce sont les situations devenues problématiques qui ont plus de chances de se retrouver à l'ordre du jour. Ces situations problématiques attirent l'attention à la suite de la variation importante d'un indicateur ou d'un événement marquant ou par la rétroaction. Quant au courant des solutions, les recherches montrent que celles répondant à certains critères tels la faisabilité ainsi que la réceptivité de la part du public et des élus augmentent leurs chances de se retrouver à l'*agenda* gouvernemental. Enfin, certains environnements politiques sont plus propices à l'apparition à l'ordre du jour de certains éléments et plus fermée à d'autres. En connaissant le climat national et les ressources des groupes d'intérêt par exemple, on peut estimer les probabilités qu'un élément soit considéré. Toutes ces connaissances permettent de baliser la part d'arbitraire dans la théorie de Kingdon.

Le processus encadrant la convergence des courants est une deuxième source de diminution de l'arbitraire. Comme mentionné précédemment, la rareté des fenêtres politiques crée un engorgement de solutions tentant de se rattacher au problème suscitant l'intérêt tout en profitant de la réceptivité au plan politique. Mais, l'étude de Kingdon a permis de conclure que les solutions ayant été assimilées par une large part de population, celles ayant satisfait les critères susmentionnés et celles étant défendues par des entrepreneurs politiques habiles avaient plus de chances d'être retenues que celles ne profitant pas de ces avantages.

Enfin, diverses institutions, que Kingdon appelle *constraints on the system*, limitent la marge de manœuvre des entrepreneurs politiques, et par le fait même, la part d'aléatoire.

Ainsi, les lois, les budgets, l'opinion publique, etc. constituent des bornes à l'action des acteurs. Nous l'avons vu plus tôt, les entrepreneurs doivent recourir à plusieurs stratégies pour atteindre leurs objectifs au niveau des politiques publiques. Toutefois, tout n'est pas permis. Identifier les institutions et leurs effets limitants permet d'anticiper quels éléments se classeront sur l'*agenda* gouvernemental.

## 2.4 Conclusions sur la recension des écrits

Dans ce chapitre, nous avons passé en revue plusieurs théories pouvant potentiellement aider à comprendre l'élaboration des politiques publiques. Notre choix s'est finalement arrêté sur la théorie des courants multiples. Nous avons opté pour la théorie de Kingdon car elle explique le mieux notre objet d'étude, mais aussi parce qu'elle partage huit postulats auxquels nous adhérons, postulats qui se retrouvent également dans d'autres théories.

D'abord, nous postulons que **les acteurs sont fragmentés et débordent du cadre des relations industrielles**. Notre deuxième postulat de base est que **les acteurs ne sont pas surdéterminés**, ils ont de la marge de manœuvre tel que montré par l'institutionnalisme du choix rationnel ainsi que par les approches stratégiques française et américaine, la théorie des coalitions plaidantes et la théorie de l'équilibre ponctué. Par conséquent, **les acteurs utilisent des stratégies** pour arriver à leurs fins. Ceci nous mène au quatrième postulat voulant que **les acteurs doivent être entreprenants** pour créer ces changements ou maintenir le statu quo comme le prévoient la théorie des coalitions plaidantes et la théorie de l'équilibre ponctué. Ces **actions sont orientées par les valeurs**, comme le postulent les Marxistes, les Pluralistes, les Élitistes et la théorie des coalitions plaidantes, mais aussi par les **institutions** qui fournissent des contraintes et des opportunités devant être prises en compte lors de l'élaboration des stratégies. C'est particulièrement vrai en ce qui a trait au rôle de l'État en regard de la régulation sociale du travail. En dépit des différences dans les

perceptions de ce rôle que peuvent avoir les acteurs, il existe une conception relativement partagée quant au fait que l'État doit jouer un rôle à travers les politiques publiques. Septièmement, à l'instar des Élitistes, de l'*incrémentalisme* et de la théorie de l'équilibre ponctué, nous postulons que **les politiques publiques sont relativement stables**, car elles sont contrôlées par une minorité qui souhaite, dans une certaine mesure, le maintien du statu quo. **Les changements importants au niveau des politiques publiques**, lorsqu'ils surviennent, **sont le fruit d'une conjonction de facteurs**. Cette notion est présente dans la théorie des coalitions plaidantes, dans la théorie de l'équilibre ponctué et dans la théorie des courants multiples.

Ces huit postulats sont les fondements mêmes sur lesquelles repose notre recherche. Par conséquent, ils se retrouvent dans notre modèle d'analyse et nos propositions de recherche qui seront explicités dans le prochain chapitre.

### Chapitre 3 Modèle d'analyse

Le modèle de Kingdon est considéré comme un outil précieux pour comprendre les politiques publiques selon un grand nombre de politologues (Soroka 1999 : 771; Soroka 2002 : 8; Kamieniecki 2000 : 177; Howlett 1998 : 496; Lieberman 2002 : 439). De plus, ce cadre théorique semble le plus adapté à notre sujet d'étude. Toutefois, ce modèle n'est pas sans difficultés (Howlett 1999; Soroka 1999). D'une part, les concepts décrits par Kingdon sont plutôt flous et, par le fait même, difficilement mesurables (Howlett 1999; Soroka 1999). En effet, on ne retrouve pas de typologie ou d'indicateurs mesurables dans la théorie des courants multiples. Les chercheurs ayant tenté l'expérience semblent avoir échoué (Soroka 1999). De plus, Kingdon incorpore plusieurs variables, notamment les multiples acteurs, dans son modèle ce qui complexifie et allonge la cueillette de données et l'interprétation de celles-ci (Howlett 1999: 775). Enfin, « Kingdon's less confined theorizing » fait en sorte que sa théorie se vérifie mieux par des recherches qualitatives que des recherches quantitatives, ce qui, encore une fois, complexifie et allonge la cueillette de données et l'interprétation de celles-ci (Howlett 1999; Soroka 1999).

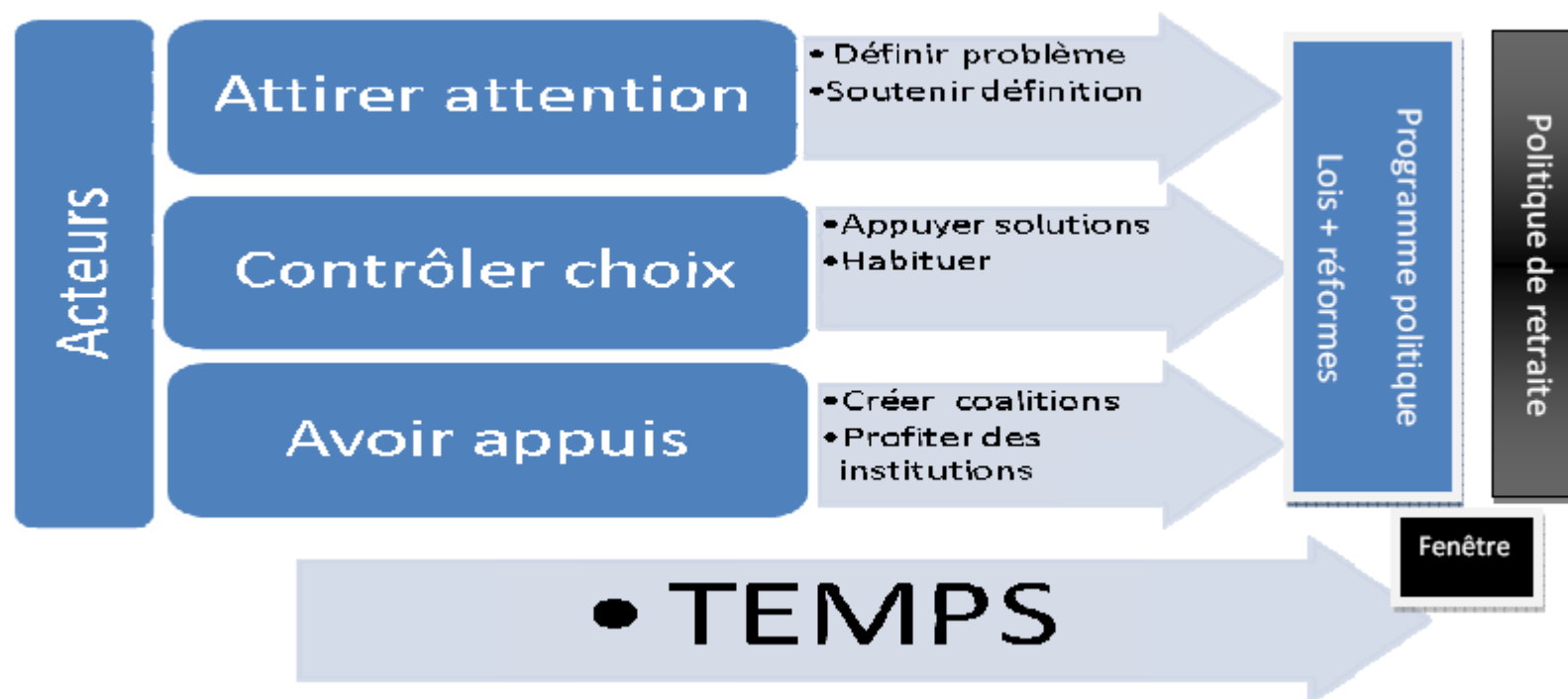
Une autre difficulté de la théorie des courants multiples est qu'elle a été conçue pour expliquer le processus d'*agenda-setting* au niveau fédéral américain. Les acteurs et les processus décrits par Kingdon ne se transposeraient pas tels quels au système parlementaire présent au Québec et au Canada (Soroka 1999 : 765; Howlett 1999 : 773; Considine 1998 : 315; Harrison et Hoberg 1991 : 25) ni au niveau infranational (Michaels *et al.* 2006: 983), bien que les grandes lignes du modèle semblent universelles (Harrison et Hoberg 1991 : 24; Lieberman 2002 : 439; Michaels *et al.* 2006 : 984; Kamieniecki 2000 : 176; Bakir 2003 : 513).

L'utilisation de la théorie de Kingdon pose donc certainement des défis. Toutefois, nous considérons que ce modèle comporte plus d'avantages que de désavantages, notamment il s'agit du cadre théorique le plus approprié pour expliquer l'élaboration des politiques publiques sur une période de temps relativement courte et d'étudier la contribution d'acteurs individuels. En outre, il permet d'étudier le processus politique et de prendre en compte plusieurs catégories d'acteurs. Pour cette raison, nous emploierons ce cadre théorique pour comprendre quelle est l'influence des stratégies des différents acteurs sur le programme politique actuel en matière de retraite. Toutefois, nous apporterons quelques modifications au modèle théorique pour mieux l'adapter à notre sujet d'étude. D'une part, nous l'adapterons au contexte parlementaire canadien et québécois. D'autre part, nous l'adapterons au contexte des régimes de retraite. En effet, les recherches empiriques démontrent que cette théorie peut s'appliquer à plusieurs situations, mais il existe des différences notables quant à l'implication des différents acteurs et quant à l'utilisation des processus en fonction des secteurs politiques (Considine 1998). Par exemple, le processus de mise à l'*agenda* n'est pas identique dans les secteurs de la santé, du transport (Kingdon 2003), des politiques sociales ou des politiques économiques (Considine 1998: 313).

Dans ce chapitre, nous opérationnaliserons les variables retenues pour notre recherche. Nous concluons ce chapitre en énonçant nos propositions de recherche. En gros, notre modèle d'analyse cherche à expliquer comment les acteurs en viennent à influencer le programme politique en manipulant les problèmes, les solutions et le contexte politique. Soulignons que le programme politique s'entend comme les problèmes qui préoccupent les acteurs et les solutions qu'ils prennent en considération. Ultimement, c'est ce programme politique qui mènera aux politiques publiques. Voici le schéma du modèle d'analyse employé dans cette thèse.



Figure 23 : Schéma de notre modèle d'analyse



### 3.1 Opérationnalisation des concepts

Comme mentionné plus haut, Kingdon a préféré ne pas définir trop étroitement les différents concepts composant sa théorie. Nous sommes toutefois consciente que la définition des concepts est la pierre angulaire de toute vérification empirique sérieuse et valide (Quivy et Van Campenhoudt 1995: 120). Nous tenterons donc de rendre la théorie des courants multiples opérationnelle tout en ne la dénaturant pas. Nous commencerons par préciser la variable dépendante, à savoir le programme politique. Par la suite, nous définirons les variables indépendantes. Nous débuterons par les acteurs pour ensuite expliquer les stratégies de ceux-ci à chacun des trois courants.

#### 3.1.1 Variable dépendante : le programme politique

Le programme politique, tel que conçue par Kingdon, comporte deux dimensions : l'ordre du jour (*agenda*) et les politiques (*alternatives*) proposées. Ainsi, l'*agenda* correspond aux problèmes préoccupant les acteurs dans un sous-système politique, les retraites dans notre cas. Les *alternatives* sont les solutions, sous forme de politique, considérées par ces acteurs.

Avant d'opérationnaliser notre variable dépendante, soulignons que le terme *agenda* peut revêtir plusieurs définitions car il s'applique à plusieurs choses à la fois (Kingdon 2003: 3). Par conséquent, des précisions s'imposent avant de préciser notre variable dépendante. D'abord, le vocable *agenda* peut inclure ou non les politiques. Deuxièmement, il peut être de différents types. L'*agenda* médiatique correspond à la liste de sujets faisant les manchettes et l'*agenda* public correspond aux problèmes préoccupant la population telle que reflétée dans les sondages d'opinion (Soroka 2002a: 7, 11). L'*agenda* politique, quant à lui, réfère aux problèmes sur lesquels se penche la communauté politique en vue d'adopter des politiques publiques qui remédieront à ce problème (Soroka 2002a: 8). Enfin, certains auteurs choisissent de segmenter l'*agenda* en fonction de son avancement dans le processus politique (Cobb et Elder 1972; Michaels *et al.* 2006).

Nous nous en tiendrons ici à décrire le programme politique tel que conçu par Kingdon et que nous employons pour notre recherche. Ainsi, Kingdon s'intéresse à l'*agenda* politique, il fait la distinction entre l'*agenda* et les politiques, mais ne distingue pas entre les différentes étapes du processus politique. Expliquons ce dernier point avant de préciser notre variable dépendante.

### **3.1.1.1 Délimitation du programme politique**

Comme mentionné précédemment, le programme politique est le résultat des phases de mise à l'*agenda* et de formulation des politiques. Concrètement, le programme politique se trouve dans les documents officiels produits entre le moment où un problème attire l'attention des politiciens, des fonctionnaires et des groupes d'intérêt et le moment où une loi est promulguée pour enrayer ce problème. Dans sa thèse de doctorat fondée sur la théorie des courants multiples, Denis Royer a catégorisé les documents servant à construire le programme politique dans le système parlementaire canadien. Nous nous inspirons de cette typologie pour construire le programme politique en matière de retraite au Canada. Soulignons que cette liste suit une certaine chronologie. Les premiers documents sont généralement produits au début du processus politique alors que les derniers éléments sur cette liste précèdent de peu l'adoption d'une loi. Voici la description et la justification des types de documents retenus :

- Rapports des groupes internes de travail et les rapports des comités interministériels : Ces travaux seraient utiles pour « cerner le contexte dans lequel les problèmes sont devenus des préoccupations politiques ou pour [...] identifier les premières pistes de solutions envisagées pour répondre au problème (Royer 2006: 85).
- Mémoires des groupes d'intérêts : Ces documents permettent de connaître la position des groupes d'intérêts qui sont un acteur caché, mais important dans le processus d'élaboration des politiques (Royer 2006: 85).

- Livres vert ou blanc : « [...] ils présentent la plupart du temps une solution ou ébauche de solution par les autorités politiques. Généralement, ce type de document énonce les définitions des problèmes auxquels on désire apporter une solution. Ils précisent également l'évaluation plus ou moins précise des besoins de la clientèle de même que les ressources envisagées. Toutefois, ces documents ne représentent pas une position officielle et légitimée de l'autorité [...] » (Royer 2006: 85).
- Discours inauguraux et sur le budget : Au niveau fédéral, le discours du Trône serait un bon indicateur pour mesurer la prééminence d'un sujet à l'*agenda*, car, par ce mécanisme, le Premier ministre énonce les priorités de son gouvernement. Une étude longitudinale étudiant la période de 1985 à 1995 montre « a clear relationship between Throne Speech content and policy priorities » (Soroka 2002a: 65). De plus, le contenu du discours est facilement accessible puisqu'il se retrouve dans *Hansard* (Soroka 2002a: 64). Le discours inaugural d'un gouvernement aurait la même fonction au niveau provincial (Royer 2006: 85)
- Débats aux Communes ou à l'Assemblée nationale tel que répertorié dans *Hansard*<sup>23</sup> et dans le *Journal des débats* respectivement : « Content analysis of the Debates of the House of Commons (Association canadienne des journaux des débats (Hansard)) have informed empirical *agenda*-setting and other studies in Canada (Howlett 1997, 1998; Soroka 1999a, 2002a; Tremblay 1998; Crimmins and Nesbitt-Larking 1996) and have been used in various guises in studies of other parliamentary systems (Breuning 1994; Diskin and Galnoor 1990) » (Soroka 2002a: 67, *italique dans texte original*). La validité a été prouvée dans deux études longitudinales canadiennes (Howlett 1997, 1998; Soroka 1999 cités dans Soroka 2002a; Royer 2006 : 85). Ces recherches révèlent qu'il s'agit de la meilleure mesure de la prééminence d'un sujet sur l'*agenda* (Soroka 2002a: 73). On y retrouve également les politiques considérées par les parlementaires.
- Lois proposées : Les projets de loi proposés seraient une indication très claire des priorités des parlementaires. Cette mesure aurait été vérifiée empiriquement à plusieurs reprises tant aux États-Unis (Baumgartner et Jones 1993; Shapiro 1983 cités dans Soroka 2002a : 66) qu'au Canada (Petty 1999 cité dans Soroka 2002a : 66; Royer 2006 : 85-86). Il faut souligner que

---

<sup>23</sup> Hansard est le compte rendu officiel et complet des délibérations d'un parlement ou d'une assemblée législative Association canadienne des journaux des débats (Hansard). (2007-02-21). "Qu'est-ce que le hansard?", from [http://www.hansard.ca/what\\_fr.html](http://www.hansard.ca/what_fr.html), 2007; voir aussi Malcolmson et Myers 2000 : 130)

nous étudierons les lois adoptées, mais également les lois proposées parce que ceci permettra de connaître les véritables priorités du gouvernement. Les propositions qui ne sont pas adoptées seraient considérées comme moins importantes (Wilkerson *et al.* 1999 cité dans Soroka 2002a : 66). Précisons que nous nous limiterons ici aux propositions du gouvernement.

C'est à partir de ces documents que nous chercherons les dimensions, les composantes et les indicateurs de notre variable dépendante.

Tableau 6 : Concept, dimensions et composantes de la variable dépendante

| <b>CONCEPT</b>             | <b>DIMENSIONS</b> | <b>COMPOSANTES</b>                               | <b>INDICATEURS</b>   |
|----------------------------|-------------------|--|--|
| <b>Programme politique</b> | <i>Agenda</i>     |  | <i>Loi et Règlement sur la sécurité de la vieillesse</i>   |
|                            |                   |  | <i>Loi et Règlement qui régissent le régime des pensions du Canada</i>   |
|                            |                   |  | <i>Loi sur le régime des rentes du Québec</i>  |
|                            |                   |  | <i>Loi sur les régimes complémentaires de retraite</i>   |
|                            |                   |  | <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>  |
|                            | Politiques        | Réforme paramétrique                             | Modifier l'âge, les contributions, les prestations, l'indexation, générosité, autre  |
|                            |                   | Réforme radicale                                 | Privatiser, favoriser régimes à prestation définie ou à cotisation définie, autre  |
|                            |                   | Réforme de l'architecture du système de retraite | Modification aux seuils d'admissibilité, de contribution, autre  |
|                            |                   | Réforme du marché du travail                     | Incitations fiscales à prolonger la vie active, exemption de revenus, modifications aux majorations, modifications aux régimes d'invalidité, autre |

### 3.1.1.2 *Agenda* : la liste des sujets à l'ordre du jour

Kingdon définit l'*agenda* comme : « the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time. » (Kingdon 2003: 3). Il ne s'agit pas d'étudier le contenu ou la définition de ces sujets, mais uniquement leur thème à proprement dit. Par exemple, on peut retrouver le sujet de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, mais les modifications possibles à cette loi relèvent des politiques.

#### 3.1.1.2.1 *Indicateurs de l'agenda*

Puisque nous limitons notre recherche aux lois et règlements encadrant les régimes de retraite au Québec et au Canada, nous répertorions les tentatives de modifier ces lois et règlements. Ainsi, nous porterons une attention particulière aux mentions faites à propos de la :

- *Loi*<sup>24</sup> et le *Règlement*<sup>25</sup> sur la sécurité de la vieillesse
- *Loi*<sup>26</sup> et le *Règlement*<sup>27</sup> qui régissent le régime des pensions du Canada
- *Loi sur le régime des rentes du Québec*<sup>28</sup>
- *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*<sup>29</sup>
- *Loi de l'impôt sur le revenu*<sup>30</sup>

En faisant ressortir des documents susmentionnés quels lois et règlements sont dans la mire des acteurs, il sera possible d'identifier les priorités de ces derniers. Les réformes proposées à ces lois et règlements sont l'objet du prochain point.

---

<sup>24</sup> *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (L.R., 1985, ch. O-9)

<sup>25</sup> *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, C.R.C., c. 1246

<sup>26</sup> *Régime de pensions du Canada* (L.R., 1985, ch. C-8)

<sup>27</sup> *Règlement sur le Régime de pensions du Canada* (C.R.C., ch. 385)

<sup>28</sup> *Loi sur le régime des rentes du Québec* (L.R.Q., chapitre R-9)

<sup>29</sup> *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (L.R.Q., chapitre R-15.1)

<sup>30</sup> *Loi de l'impôt sur le revenu* (1985, ch. 1 (5e suppl.))

### 3.1.1.3 Politiques : sélection de solutions aux problèmes

Dans la problématique, nous avons vu que certains acteurs s'inquiétaient de la viabilité de ces régimes ou de leur capacité à jouer leur rôle comme élément de protection sociale permettant de prévenir la pauvreté en fin de vie. Ainsi, ces acteurs souhaitent l'adoption de politiques permettant de corriger ces problèmes car les politiques ou « *alternatives* » « represent the policy options available to solve problems » (Béland 2005 : 6; voir aussi Kingdon, 2003 : 4).

Il faut également rappeler que les politiques proposées tombaient dans l'une ou l'autre de quatre catégories : réforme paramétrique, réforme radicale, réforme de l'architecture du système de retraite et réforme du marché du travail. Ces quatre types de réformes constituent les composantes de la dimension politiques de notre variable dépendante.

#### 3.1.1.3.1 Indicateurs des politiques

Ces quatre types de réformes pouvaient prévoir plusieurs actions concertées afin d'atteindre un même objectif. Ces types de réformes constituent les indicateurs de notre dimension politiques. Voyons de plus près les indicateurs retenus pour chaque type de réforme.

Les **réformes paramétriques** laissent en place les grandes lignes du système de retraite, mais cherchent à l'améliorer, généralement en assurant sa viabilité, par des changements relativement mineurs. Ces changements passent notamment par le relèvement de l'âge minimal pour avoir droit aux prestations de retraite ou au plein montant de la retraite. Il peut aussi s'agir d'augmenter les contributions aux divers régimes de retraite. À l'inverse, une autre solution est de limiter la sortie d'argent en réduisant la générosité des prestations, soit en diminuant le taux de remplacement ou en augmentant la période de référence. Une



quatrième option est de modifier l'indexation des prestations. Enfin, nous inclurons également dans notre analyse toute tentative d'améliorer le système de retraite actuel qui ne modifie pas de manière fondamentale l'architecture du système, l'informatisation des prestations par exemple.

Les **réformes radicales** visent un changement dans les fondements mêmes des régimes. Ces changements ont généralement pour but de transférer le risque de retraite d'une partie prenante à une autre, qu'elle soit l'employeur, l'État ou l'individu. Il peut s'agir, par exemple, de privatiser les régimes publics. Toutefois, le débat actuel au Canada autour de ce type de réforme porte plutôt sur le passage de régimes de pensions agréés à prestations déterminées à des régimes à cotisations déterminées. Nous répertorierons donc dans cette rubrique toute tentative de changer la logique d'un régime afin de faire porter le risque par une ou plusieurs autres parties prenantes.

Dans la problématique, nous avons vu que le système de retraite canadien est fondé sur quatre piliers. Chacun de ces piliers, ou régime, fournit une prestation de retraite. Toute tentative de modifier la place relative des régimes entre eux a pour conséquence de transformer **l'architecture des régimes de retraite**. Ceci se fait notamment par le relèvement de seuils, que ce soit en réduisant le seuil d'admissibilité à un régime ou d'augmenter le seuil maximal auquel on peut contribuer à un régime. Ainsi, une hausse ou une baisse à un seuil d'admissibilité entraînera respectivement la croissance ou la diminution d'un régime. La hausse d'un seuil de contribution, quant à lui, favorisera un régime. Par exemple, relever le seuil de contribution aux REÉR incitera les individus à investir davantage dans ce type de régime. Nous inclurons également dans cette catégorie toute tentative de développer un régime plutôt qu'un autre.

Enfin, nous avons vu que les **réformes touchant le marché du travail** étaient les plus ambitieuses car elles impliquaient des changements importants sur plusieurs plans. En effet, ce type de réforme visant à prolonger la vie active nécessite l'abolition d'obstacles à l'emploi provenant de l'État, des employeurs et des individus. Par conséquent, les réformes touchant le marché du travail dépassent largement le cadre de notre recherche. Toutefois, un élément central de ce type de réforme est d'inciter, par la fiscalité, les individus à travailler plus longtemps. Les réformes permettant le cumul d'un salaire et d'une prestation, l'exemption de certains revenus à l'impôt, les modifications à la majoration des prestations en cas de retraite anticipée/différée, les modifications aux régimes de prestations d'invalidité du RPC ayant pour but d'inciter les individus à travailler plus longtemps entrent tous dans cette catégorie. Bref, toute tentative de modifier les lois et règlements susmentionnés dans l'objectif de prolonger la vie active serait retenue comme indicateurs dans cette rubrique.

Étudier le programme politique, à savoir notre variable dépendante, nous permettra de savoir ce que *veulent* les différents acteurs. Il sera tout aussi important de savoir ce qu'ils *font*, c'est-à-dire quelles stratégies ils adoptent pour y parvenir. Comme nous le verrons dans la prochaine section, l'utilisation des bonnes stratégies au bon moment expliquerait la composition du programme politique, ce qui déterminera, à plus long terme, les politiques publiques adoptées.

### **3.1.2 Variables indépendantes : acteurs et stratégies**

Le programme politique ne se dessine pas uniquement en réaction à des facteurs contextuels. Ce sont des entrepreneurs politiques qui « mobilisent des ressources et mettent en œuvre des stratégies à propos d'un enjeu [les retraites] pour lequel ils cherchent à obtenir une prise en considération par l'autorité politique légitime » (Thoenig, 1989: 22 cité

dans Royer 2006: 60). Avant de développer sur ces stratégies, il convient de faire un tour d'horizon des acteurs impliqués dans le processus politique.

### **3.1.2.1 Acteurs**

Ici, nous devons nous permettre certains écarts par rapport à la théorie de Kingdon. En effet, le rôle et les ressources des participants décrits dans la théorie des courants multiples ne s'appliquent pas tel quel au système parlementaire de type Westminster présent au niveau fédéral et provincial. De plus, l'implication des participants varient selon le sous-champ politique (Considine 1998). Autrement dit, les acteurs ne sont pas donnés, il faut les identifier à partir du sujet à l'étude. C'est ce que nous avons tenté de faire en réalisant une synthèse d'études employant la théorie des courants multiples dans un système parlementaire ou dans un domaine connexe aux retraites, mais aussi en identifiant les acteurs qui ont tenté d'influencer les politiques publiques de retraite au Canada et au Québec en nous fiant à des documents officiels répertoriés plus haut.

Nous présenterons chacun de ces acteurs, leurs ressources et la nature de leur influence sur le programme politique. Soulignons au passage que nous remplacerons le vocable participant employé par Kingdon par son synonyme acteur car ce dernier est plus utilisé en relations industrielles. Le tableau suivant permet de voir en un coup d'œil ces acteurs canadiens.

Tableau 7 : Indicateurs de la variable indépendante acteurs pour le thème retraite : Canada et Québec

| <i>CONCEPT</i> | <i>COMPOSANTES</i>           | <i>INDICATEURS</i>  |
|----------------|------------------------------|---|
| <b>Acteurs</b> | Parlementaires               | Premier ministre  |
|                |                              | Ministres responsables  |
|                |                              | Députés et sénateurs  |
|                | Fonction publique            | Ressources humaines et développement social   |
|                |                              | Ministère des Finances  |
|                |                              | PRP   |
|                |                              | Régie des rentes du Québec  |
|                |                              | Patronat (Conference Board du Canada, FCEI, CPQ)  |
|                | Groupes d'intérêts           | Syndicats (CTC, FTQ, CSN, CSD, CSQ)   |
|                |                              | Lobby de retraités/personnes âgées (AQRP, AAR, AQDR, FARQ, FADOC, CARP)   |
|                |                              | OCDE  |
|                |                              | Chercheurs indépendants   |
|                | Org de prestation de service | Représentants de l'industrie bancaire et des assurances (ACARR, Bureau du surintendant des institutions financières, Institut canadien des actuaires) |
|                | Partis politiques            | PCC, PLC, NPD, BQ, PLQ, PQ, ADQ   |

#### *3.1.2.1.1 Parlementaires*

Les parlementaires sont les acteurs les plus visibles des politiques publiques car ils décident quelles politiques seront adoptées. En ayant, en quelque sorte, le dernier mot, ces acteurs

influencent certainement le programme politique, mais leur intervention se fait surtout sentir à la fin du processus de mise à l'*agenda* et de formulation des politiques.

#### 3.1.2.1.1.1 Premier ministre

Le **Premier ministre** est le personnage principal du jeu politique canadien, plus son parti détient de sièges à la Chambre des communes, plus sa légitimité est grande. Cette légitimité confère au Premier ministre le pouvoir de déterminer l'ordre du jour décisionnel et les politiques formulées. La légitimité du Premier ministre incite également les membres de son parti à suivre les lignes directrices émises par celui-ci en matière d'*agenda* et de solution. Outre son contrôle direct sur le programme politique décisionnel, le Premier ministre a un accès direct aux fonctionnaires et aux médias lui permettant d'influencer l'exécution de ses politiques et l'opinion publique respectivement. Le Premier ministre a également le pouvoir de nommer les ministres et les secrétaires d'État dont il sera question plus loin. Enfin, le Premier ministre détient le pouvoir de dissoudre le Parlement et ainsi déclencher des élections (Jackson et Jackson 1994; Malcolmson et Myers 2000; Montpetit 2002). Ce pouvoir peut-être utilisé comme stratégie pour influencer le programme politique, notamment pour éviter de prendre une décision sur un sujet litigieux (Strom et Swindle 2002: 588). La position des Premiers ministres canadiens et québécois se reflète dans leurs discours inauguraux mentionnés plus haut.

#### 3.1.2.1.1.2 Ministres

Les ministres ont plusieurs responsabilités, dont répondre de leur ministère. Le ministre se fait conseiller par les hauts fonctionnaires, mais il est le seul responsable de ses décisions au Parlement. Il a donc un certain pouvoir discrétionnaire sur le programme politique décisionnel sur les matières relevant de son ministère même si ce pouvoir est limité par

l'obligation d'agir conformément à la ligne directrice du parti (Jackson et Jackson, 1994 : 290-291; Montpetit, 2002 : 101, 103; Malcolmson et Myers, 2000 : 116). Les positions des ministres sont révélées lors des débats, que ce soit à la Chambre des communes ou à l'Assemblée nationale, ainsi que dans les projets de loi qu'ils déposent. Les ministres des Finances peuvent également profiter du discours sur le budget pour énoncer leurs priorités.

#### 3.1.2.1.1.1.1 Cas canadien

Le Canada est un pays fédéré. Ce fédéralisme entraîne une séparation des pouvoirs entre les gouvernements du Canada et ceux des provinces et territoires que le compose (Malcolmson et Myers 2000: 72). En matière de retraite, le gouvernement fédéral, via le **ministère des Ressources humaines et du développement social**, est responsable des politiques de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada. Par ailleurs, les lois sur l'impôt peuvent avoir des impacts sur les régimes d'entreprise et le régime enregistré d'épargne-retraite, impliquant, par le fait même, le **ministre des finances**.

#### 3.1.2.1.1.1.2 Cas du Québec

Le système politique de la province de Québec est calqué sur le modèle fédéral. Le **ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale** du Québec est responsable de la Régie des rentes du Québec et peut élaborer des politiques concernant le Régime des rentes du Québec (RRQ 2004: 11). Par ailleurs, le **ministre du Revenu** est responsable de la perception des cotisations payables au RRQ ainsi que des politiques d'impôt pouvant avoir des répercussions sur les régimes d'entreprise et le régime enregistré d'épargne-retraite (RRQ 2004: 11).

### 3.1.2.1.3 Députés et sénateurs

Bien que les écrits recensés n'aient pas abordé le rôle des députés et des sénateurs, nous incluons ces acteurs dans notre analyse. En effet, une analyse préliminaire du programme politique semble indiquer que ces acteurs participent à l'élaboration des politiques publiques.

### 3.1.2.1.2 *Fonction publique* (Bureaucracy)

La fonction publique applique les lois, c'est l'intermédiaire entre les parlementaires qui adoptent les politiques et le public qui est encadré par ces politiques. Elle a donc un rôle important à jouer dans l'élaboration du programme politique (Kingdon, 2003 : 30; Jackson et Jackson, 1994 : 369; Montpetit, 2002 : 102; Malcolmson et Myers, 2000 : 121).

Kingdon a constaté que la fonction publique influence davantage la formulation de politiques que la prééminence des éléments sur l'ordre du jour. Son influence se fait surtout sentir au moment de la mise en œuvre des politiques car les fonctionnaires, de par leur expérience pratique, sont les mieux placés pour savoir ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas. Kingdon a également noté que la fonction publique est généralement conservatrice et préfère souvent le statu quo (Kingdon 2003). La fonction publique amènerait donc peu de nouvelles idées, mais elle rédigerait des propositions qu'elle considère applicables (Kingdon 2003).

La fonction publique détient plusieurs ressources selon Kingdon. Les fonctionnaires bénéficient de la longévité. Ils ont donc tendance à retenir davantage des considérations à long terme que les politiciens. Deuxièmement, les fonctionnaires développent une expertise en raison de l'expérience pratique qu'ils acquièrent en appliquant quotidiennement les

politiques. Enfin, ils ont des relations privilégiées avec d'autres acteurs impliqués dans leur sous champ politique car ils traitent avec eux régulièrement (Kingdon, 2003 : 33; Jackson et Jackson, 1994; 532).

#### 3.1.2.1.2.1 Cas canadien

Au niveau fédéral, le **Ministère des Ressources humaines et du Développement social** (RHDS) est responsable, entre autres, d'octroyer les prestations de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti, de Survivant et du Régime des pensions du Canada (Gouvernement du Canada, 2006). On peut s'attendre à ce que ce ministère soit une partie prenante à l'élaboration du programme politique en matière de retraite. D'ailleurs, un responsable de RHDSC a témoigné en 2007 devant un comité sénatorial sur les régimes de retraite afin d'expliquer la position de son ministère.

Le **Projet de recherche sur les politiques**, mis sur pied par le gouvernement Canadien, a pour but « d'appuyer le programme politique à moyen terme du gouvernement du Canada » (PRP 2007). Leurs recherches portent sur des thèmes variés dont le vieillissement et la retraite. Le PRP a publié un rapport sur ces sujets et fut invité à témoigner devant deux comités sénatoriaux (2006; 2007).

#### 3.1.2.1.2.2 Cas du Québec

Au niveau provincial, la **Régie des rentes du Québec** « est chargée de l'administration du Régime des rentes du Québec et de la surveillance des régimes complémentaires de retraite » (RRQ 2004: 11). En plus de ce mandat, la Régie publie des rapports sur les régimes de retraite au Québec et ailleurs dans le monde (RRQ 2004: 12).



### 3.1.2.1.3 Groupes d'intérêts

Un groupe d'intérêts se définit comme un : « organized association which engages in activity relative to governmental decisions » (Salisbury, 1975 : 175 cité dans Jackson et Jackson, 1994 : 516). Cette définition large est à l'image de la diversité des groupes d'intérêts dont font partie, entre autres, le patronat, les syndicats, les mouvements sociaux et les organismes supranationaux. Paul Pross a toutefois identifié quatre éléments communs à tous les groupes d'intérêts :

1. Ils ont une structure formelle assurant la pérennité des groupes (par opposition à une foule de manifestants);
2. Ils ont une capacité à articuler et à agréger des intérêts;
3. Ils tentent d'influencer les politiques publiques en passant par le système politique;
4. Ils cherchent à influencer les décideurs plutôt que prendre les décisions (par opposition aux acteurs gouvernementaux) (Pross 1975 cité dans Jackson et Jackson 1994 : 517).

Ces groupes partagent également l'objectif d'influencer les politiques, les lois, les règlements et les dépenses dans le sens de leurs intérêts (Jackson et Jackson 1994 : 516; Montpetit 2002 : 94).

#### 3.1.2.1.3.1 Patronat

Le monde des affaires est plutôt actif en matière de lobbying. Un organisme très actif en matière de retraite est la **Fédération canadienne de l'entreprise indépendante** (FCEI). Cette fédération a pour principale mission la défense des intérêts des petites et moyennes entreprises. En 2007, la FCEI a publié un mémoire sur l'accès à la retraite des travailleurs canadiens en fonction de leur secteur (Charron 2007). En 2006, elle a rédigé un mémoire justifiant son opposition au projet de loi 30, *Loi modifiant la loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration* (Prévost 2006). Au niveau fédéral, deux représentants de la fédération ont témoigné devant

le comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour mettre en garde contre le vieillissement de la population (FCEI 2007, voir aussi Boivin 2004 : 50).

Le **Conference Board du Canada** a pour mission de disséminer l'information sur les tendances économiques, les politiques publiques et la performance organisationnelle aux «chefs à la direction des grandes entreprises, [aux] dirigeants des principales organisations du pays et [aux] représentants des tous les ordres de gouvernement » (Conference Board du Canada (CBC) 2004: 7). Le Conference Board du Canada a témoigné devant le comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour exposer la lecture que fait l'organisme des tendances économiques et démographiques (2006).

Au niveau du Québec, le **Conseil du patronat** a pour principal mandat d'élaborer et de diffuser la position du patronat sur un ensemble de questions (Boivin 2004). Cet organisme a publié à l'automne 2006 un document sur le projet de loi 30 sur *la loi modifiant la loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement d'administration* (CPQ 2006). La **Fédération des chambres du commerce du Québec** s'est également positionnée par rapport au financement des régimes de retraite à prestations déterminées dans son mémoire rédigé en vue de la consultation publique sur la question en 2005 (FCCQ 2005).

#### 3.1.2.1.3.2 Syndicats

Au Canada, le **Congrès du travail du Canada** (CTC) « réunit les syndicats nationaux et internationaux du Canada, les fédérations provinciales et territoriales du travail et les conseils du travail régionaux » (Congrès du travail du Canada 2005, voir aussi Boivin, 2004 : 68). Le CTC a rédigé plusieurs rapports de recherche examinant la retraite du point de vue des travailleurs (Baldwin 2005) et présentant leur position face au financement des

régimes de retraite d'entreprise à prestations définies (Baldwin 2004). Toutefois, le CTC n'a pas participé aux comités sénatoriaux touchant les régimes de retraites ni déposé de mémoire sur le projet de loi 30 (2006; Assemblée nationale du Québec 2006; 2007).

Le Québec compte quatre grandes centrales syndicales. La plus importante quant au nombre de membres est la **Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec** (FTQ) (Boivin 2004). La position de cet organisme est présentée dans leur mémoire sur le financement des régimes de retraite en 2005 (FTQ 2005) et sur le projet de loi 30 en 2006 (FTQ 2006). De plus, la FTQ a mis sur pied le Fonds de solidarité FTQ qui prélève des cotisations à même les salaires de ses membres dans le but de financer des projets entraînant la création d'emplois. Les cotisations correspondent à un investissement dans un REÉR et bénéficient d'avantages fiscaux (Boivin 2004).

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est le deuxième syndicat en importance au Québec (Boivin 2004). Elle s'est prononcée sur les projets de loi 30 et 195 (CSN 2004b; CSN 2006). La CSN a un fond analogue aux Fonds de solidarité FTQ nommé *Fondaction* (Boivin 2004).

Enfin, la **Centrale des syndicats démocratiques** (CSD) et la **Centrale des syndicats du Québec** (CSQ) ont énoncé leurs position sur le projet de loi 30 dans un mémoire (CSD 2004; CSQ 2004; CSQ 2006).

#### 3.1.2.1.3.3 Groupes de pression représentant les aînés / retraités

Il sera pertinent d'inclure dans notre recherche d'autres lobbyistes défendant les intérêts des retraités, dont l'**Association québécoise des retraités des secteurs publics et parapublics**

(AQRP). Cet organisme a commandé une étude en 2006 qui révélait les failles des régimes publics, des régimes d'entreprise et de l'épargne privée (Ascah 2006). L'**Alliance des associations de retraités** (Strom et Swindle 2002), l'**Association québécoise de défense des droits des personnes retraités et préretraités** (AQDR) et la **Fédération des associations de retraités du Québec** (FARQ) conjointement avec le **Mouvement des aînés du Québec** (FADOC) ont tous déposé un mémoire lors des consultations particulières sur le projet de loi 30 (Assemblée nationale du Québec 2006). Au niveau fédéral, une représentante de l'**Association du Canada pour les 50 ans et plus** (CARP) a témoigné devant un comité sénatorial sur le vieillissement (2007).

#### 3.1.2.1.3.4 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

L'**Organisation de coopération et de développement économiques** (OCDE) est un organisme supranational qui agit en tant que gestionnaire des connaissances (*knowledge manager*) en effectuant des études comparatives entre les 30 pays démocratiques les plus développés économiquement. Ces études permettent à l'OCDE de tirer des conclusions quant aux défis économiques, sociaux et environnementaux qui touchent l'ensemble de la population mondiale (Dostal 2004). Ces conclusions permettent de trouver « des réponses aux problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales » (Keese 2006).

Dostal (2004) conclut que cet organisme a grandement influencé le programme politique de la Communauté européenne, notamment au plan de la formulation de politique. L'influence de l'Organisation semble également importante en matière de retraite au Canada. Le Projet de recherche en politique qui sera traité plus loin et la Régie des rentes du Québec citent abondamment ses études et ses recommandations dans leurs rapports comme nous l'avons souligné dans la problématique. En outre, un économiste représentant

de cet organisme supranational a témoigné devant le comité sénatorial permanent des banques et du commerce (2006).

#### *3.1.2.1.4 Chercheurs*

Les chercheurs se retrouvent dans les universités et les centres de recherche (*think tanks*). Ils se distinguent des acteurs « scientifiques » susmentionnés par le fait qu'ils ne sont pas organisés comme les groupes d'intérêts. Les chercheurs sont le deuxième acteur non gouvernemental en importance et leur influence est perceptible tout au long du processus politique, car ils servent de référence pour les autres acteurs (Kingdon 2003: 54). Les chercheurs tirent leurs avantages comparatifs de leur expertise dans un domaine particulier (Dostal 2004). En général, un nombre limité de chercheurs connus de toute la communauté politique est souvent invité à présenter leurs recommandations aux politiciens. Ils influenceraient les politiques plus que les *agendas* (Kingdon 2003: 55) et cette influence serait plus à long terme qu'à court terme (Kingdon 2003: 56).

Au Canada, on constate que des universitaires ont été invités à témoigner devant les comités sénatoriaux sur la retraite et le vieillissement (2006; 2007).

Soulignons que les groupes d'intérêts à caractère scientifique, tel l'OCDE et le PRP, et les chercheurs peuvent se réunir en ce que Haas (1992) nomme des communautés épistémiques (*epistemic communities*) (Haas, 1992 : 2-3; Kamieniecki, 2000; 178; Dostal, 2004 : 443). Des valeurs et une méthode communes unissent ces différents scientifiques. Les gouvernements sollicitent de plus en plus les communautés épistémiques parce qu'ils ont besoin de leur expertise pour comprendre des problèmes complexes, tels les changements climatiques ou le chômage, et adopter des politiques efficaces pour résoudre ces problèmes. Ces communautés aident à définir les problèmes et à formuler des politiques. Ces tâches,

font en sorte que les communautés épistémiques influencent grandement les politiques considérées (Haas 1992).

#### *3.1.2.1.5 Organismes de prestation de services non gouvernementaux*

Lorsque la responsabilité d'un service est partagée entre le public et le privé comme c'est le cas en matière de retraite, il arrive que des organismes de prestations de services non gouvernementaux s'impliquent dans l'élaboration du programme politique. Par exemple, les banques, les planificateurs financiers et les compagnies d'assurances offrent des produits financiers en vue de la retraite, des REÉR et des rentes viagères par exemple (Bakir 2003). À titre d'exemple, l'**Association canadienne des administrateurs de régime de retraite (ACARR)**, l'**Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.**, l'**Association canadienne des gestionnaires des caisses de retraite – Chapitre québécois** ainsi que l'**Institut canadien des actuaires** ont tous déposé un mémoire lors des consultations sur le projet de loi 30 (Assemblée nationale du Québec 2006). Au niveau fédéral, le **Bureau du surintendant des institutions financières** a présenté sa position devant le comité sénatorial permanent des banques et du commerce (2006).

La théorie de Kingdon prévoit un certain nombre d'acteurs détenant une influence variable sur le programme politique. Des études subséquentes ont tenté de confirmer les données de Kingdon et d'appliquer son modèle au système politique canadien. Notre étude empirique vise à permettre une meilleure compréhension du rôle et des stratégies de chacun de ces entrepreneurs en matière de politiques publiques de retraite au Québec et au Canada.

### 3.1.2.2 Stratégies

Les acteurs ci-dessus intéressés par les politiques publiques de retraite ont l'un de deux objectifs : faire en sorte que les politiques demeurent les mêmes ou faire en sorte qu'elles changent. Les premiers seront dans une position défensive; les seconds seront à l'offensive (Pralle 2003; Dostal 2004). À l'occasion, tous les acteurs concernés sont favorables au changement, mais pas dans la même direction (Pralle 2006a: 994). Dans ce cas, tous sont à l'offensive. Ces acteurs voudront que leurs priorités et leurs solutions progressent dans le processus politique. Pour ce faire, ils devront agir en tant qu'entrepreneurs politiques et faire converger les trois courants identifiés par Kingdon, en réalisant trois tâches : attirer l'attention des personnes pertinentes, faire converger les problèmes et les solutions et, enfin, convaincre les acteurs politiques appropriés d'endosser ces problèmes et solutions. À l'inverse, les acteurs désirant le *statu quo* chercheront à empêcher les éléments de franchir l'étape de promulgation de la loi. Ceux-ci devront alors faire en sorte que les trois courants ne convergent pas et ainsi éviter l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité aux réformes importantes.

Pour remplir les trois tâches, les acteurs devront user de stratégies. Nous présenterons dans cette section, différentes stratégies que peuvent employer les entrepreneurs politiques pour créer ou éviter un changement dans les politiques publiques de retraite. Nous opérationnaliserons chacune de ces stratégies en fournissant des indicateurs tirés d'études empiriques employant la théorie des courants multiples.

Il convient de réitérer que l'opérationnalisation des variables indépendantes de la théorie des courants multiples n'est pas aisée. Comme l'explique Kingdon dans l'épilogue de *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, les processus qu'il a modélisés sont fluides, les délimitations entre ceux-ci n'étant pas rigides (Kingdon 2003). En effet, comme nous le

verrons plus loin, certaines stratégies dans le courant des problèmes sont indissociables de stratégies dans le courant politique. Il devient alors difficile de départager les différentes stratégies. Malgré cette fluidité, il ne faut pas conclure que les stratégies prévues dans la théorie des courants multiples sont aléatoires. Les actions qui seront présentées ici répondent à une certaine logique, « but there also is room for residual randomness, as is true for the real world » (Kingdon 2003). Cette fluidité inhérente à la théorie se répercute également sur la présentation du modèle. Nous avons toutefois tenté de rendre la description des stratégies la plus limpide possible. Le tableau suivant présente les dimensions, les composantes et les indicateurs de notre deuxième variable indépendante, soit le concept de stratégie.



Tableau 8 : Indicateurs de la variable indépendante « stratégie »

| <i>CONCEPT</i>    | <i>DIMENSIONS</i>   | <i>COMPOSANTES</i>        | <i>INDICATEURS</i>   |
|-------------------|---------------------|---------------------------|--|
| <b>Stratégies</b> | Attirer l'attention | Définir le problème       | Aspects du problème  |
|                   |                     |                           | Nature du problème   |
|                   |                     |                           | Définition large ou étroite                                    |
|                   |                     | Soutenir sa définition    | Dramatiser/dédramatiser un indicateur                          |
|                   |                     |                           | Dramatiser/dédramatiser un événement                           |
|                   | Contrôler les choix |                           | Diffuser la rétroaction  |
|                   |                     | Appuyer ses solutions     | Employer des données scientifiques                             |
|                   |                     |                           | Créer communautés épistémiques                                 |
|                   |                     |                           | Diffuser les innovations                                       |
|                   |                     | Habituer                  | Scientifiques : colloques, revues scientifiques, autres        |
|                   |                     |                           | Décideurs : consultations publiques, mémoires, comités, autres |
|                   |                     | Créer des coalitions      | Raconter des histoires causales                                |
|                   |                     | Profiter des institutions | Profiter d'une élection  |
|                   |                     |                           | Magasiner les tribunes   |

### *3.1.2.2.1 Attirer l'attention : le courant des problèmes*

Une première stratégie pour provoquer des changements dans les politiques consiste à attirer l'attention du public et des décideurs sur un problème qui nous tient à cœur. Plus encore, il faut faire reconnaître aux autres acteurs que notre problème doit être réglé en priorité, car il est plus important que les autres (Considine 1998: 310). Une stratégie essentielle ici réside dans la définition du problème, car elle déterminera l'issue du conflit (Cobb et Elder 1972: 96). Il faudra appuyer cette définition en dramatisant ou dédramatisant un indicateur, selon qu'on est à l'offensive ou à la défensive respectivement, un événement marquant ou la rétroaction concernant le problème.

#### *3.1.2.2.1.1 Définir le problème*

La définition du problème est une stratégie extrêmement importante, car elle permet de lier les trois courants. En effet, la façon de définir un problème sous-tend quelles solutions seront appropriées et qui sera partie prenante (Stone 1989). La définition du problème « is a process of image making » (Stone 1989: 282) servant à modifier ou à maintenir la façon dont le public et les décideurs comprennent une problématique (*issue*) (Pralle 2006b: 171, 173). Pour ce faire, tous les entrepreneurs politiques devront statuer sur la nature de la problématique et sur ses aspects.

##### *3.1.2.2.1.1.1 Insister sur certains aspects du problème, déterminer la nature du problème et définir le problème de manière large / étroite*

La définition ou de la redéfinition d'une problématique se fera en **insistant sur différents aspects** de la problématique, en faisant valoir l'emprise que l'on a sur cette problématique et en la catégorisant d'une façon plutôt qu'une autre en fonction des valeurs de l'entrepreneur politique (Kamieniecki 2000; Kingdon 2003). D'abord, les entrepreneurs

politiques souhaitant le changement tenteront de déplacer l'attention sur différents aspects du problème afin d'en changer la conception et la réaction du public et des décideurs. À l'inverse, les acteurs à la défensive chercheront à renforcer la définition actuelle (Baumgartner et Jones, 1993 : 17; Bakir, 2003 : 512). Deuxièmement, il faudra **déterminer la nature du problème**, c'est-à-dire la possibilité d'agir sur la situation (Kingdon, 2003 : 198 ; voir aussi Stone, 1989 : 283). Pour ce faire, les acteurs devront attribuer une cause, le blâme et la responsabilité à une problématique (Stone 1989). Enfin, **définir le problème d'une façon plus ou moins large** aura des effets sur l'attention reçue. Rattacher une problématique à des catégories plus larges par opposition à des catégories plus techniques ou la rattacher à des catégories plus préoccupantes, la santé ou des problèmes budgétaires par exemple, feront monter sa prééminence sur l'*agenda* (Stone 1989; Soroka 2002b; Green-Pedersen et Wilkerson 2006; Pralle 2006b).

Par exemple, au début des années 1990, l'Europe était aux prises avec un problème de faible croissance économique et un taux de chômage élevé. Ce phénomène était, d'une certaine façon, toléré, car il était perçu comme un problème structurel sur lequel les gouvernements avaient peu d'emprise. À compter du milieu des années 1990, l'OCDE a fourni des efforts considérables pour convaincre les gouvernements de changer leur définition du problème de chômage. D'une part, le chômage était redéfini comme une insuffisance de l'offre de travail en raison de l'inadéquation des salaires par rapport à l'équilibre du marché. D'autre part, les populations sans travail rémunéré (*worklesness*) tels les retraités, jadis à l'abri des politiques d'emploi, étaient désormais perçus comme contribuant au problème de faible croissance économique au même titre que les chômeurs. Il en résulta une inclusion des politiques d'activation dans l'*agenda* et une perte d'intérêt pour l'amélioration des programmes de remplacement du revenu (Dostal 2004).

Le cas des pesticides fournit un deuxième exemple de l'impact de la définition d'un problème sur l'ordre du jour et les solutions considérées. Au Canada, dans les années 1980 et 1990, des citoyens se sont regroupés pour abolir l'usage non essentiel des pesticides. Jusqu'alors, le souci de plusieurs résidents et municipalités était d'avoir une belle pelouse. Les militants ont réussi à redéfinir la situation en remettant en cause cet idéal et en montrant que les pesticides étaient dangereux pour la santé. Le résultat fut l'adoption de règlements prohibant l'usage non essentiel des pesticides dans plusieurs villes (Pralle 2006b: 183).

À l'inverse, les acteurs satisfaits du *statu quo* chercheront à convaincre la population et les décideurs qu'il n'y a pas de problème (Kamieniecki 2000; Kingdon 2003). Par exemple, les entreprises de pâtes et papiers ont détenu un monopole politique en Colombie-Britannique depuis plus d'un siècle. Ces entreprises ont longtemps entretenu un discours minimisant les dangers des coupes à blanc (Kamieniecki 2000). Lorsqu'une telle position est impossible parce que l'existence du problème est clairement démontrée, il faudra faire passer le blâme ailleurs (Stone 1989) ou montrer que la situation actuelle est moins grave que les solutions de remplacement. Lorsque ces entreprises de pâtes et papiers mentionnées plus haut ne pouvaient plus passer sous silence les effets néfastes de leur industrie sur l'environnement et la santé, elles ont commencé à minimiser les dangers de l'industrie forestière comparativement aux industries concurrentes (Kamieniecki 2000).

Concernant les politiques de retraite au Québec et au Canada, on a vu dans le chapitre sur la problématique que des économistes, dont Emery et Rongve, définissaient la situation des régimes de retraite comme étant, somme toute, en bonne santé. Ces auteurs étaient, d'une certaine façon, pour le *statu quo*, car ils considéraient que des réformes aux régimes existants n'étaient pas nécessaires. D'autres, notamment l'OCDE et le Projet de recherche sur les politiques, définissaient la situation en termes beaucoup plus dramatiques en traitant

du risque à la viabilité des régimes de retraite posé par le vieillissement de la population. Myles (2000) et Jenson (2004), quant à eux traitaient des conséquences potentielles sur la pauvreté des aînés si le *statu quo* était maintenu. Nous verrons différentes définitions du problème des régimes de retraite dans le chapitre de résultats.

#### 3.1.2.2.1.2 Soutenir sa définition

La définition du problème est donc une stratégie centrale pour faire avancer ou bloquer un élément sur l'ordre du jour. Pour donner plus de poids à leur définition, les différents acteurs choisissent des indicateurs, des événements marquants et de la rétroaction qui appuient leur définition.

##### 3.1.2.2.1.2.1 Dramatiser/dédramatiser un indicateur

Le choix d'indicateurs n'est jamais le fruit du hasard (Dostal 2004). Il se fait toujours dans l'objectif de promouvoir sa définition du problème (Dostal 2004). Par exemple, le système scolaire de la ville de Chicago connaissait plusieurs ratés depuis la fin des années 1970. Mais c'est la crise budgétaire du système plutôt que la faible performance des étudiants ou les installations vétustes, qu'a montée en épingle une coalition politique visant à changer la gouvernance du système. Le résultat fut une plus grande attention politique et un changement conforme aux souhaits de la coalition (Lieberman 2002).

Un autre exemple nous provient du sous champ de l'environnement. Dans les années 1980 et 1990, des organismes environnementaux ont trouvé des niveaux de dioxines et de radon élevés dans les eaux entourant les usines de pâtes et papiers au Canada et aux États-Unis. Des études épidémiologiques avaient montré que ces deux substances pouvaient être nocives pour la santé. Les groupes environnementaux chez nos voisins du sud ont largement publicisé ces deux indicateurs. Devant cette conscientisation, la régulation des

deux substances s'est retrouvée à l'ordre du jour. Au Canada, seul l'indicateur relatif aux dioxines a été dramatisé. Le résultat fut une régulation de cette substance, mais aucune action n'a été entreprise pour limiter l'exposition au radon (Harrison et Hoberg 1991: 24).

Lorsque les indicateurs existants ne parviennent pas à soutenir notre position, il faut les créer. C'est ce qu'a fait l'OCDE pour promouvoir son programme d'activation de la main-d'œuvre. Dans les recherches entreprises par l'Organisation, les pays sont comparés en fonction des indicateurs statistiques et techniques développés par l'OCDE. Ces indicateurs sont critiqués, car ils créent un biais en faveur des politiques néolibérales et excluent plusieurs variables importantes. Malgré ces critiques, la **dramatisation de ces indicateurs** par l'OCDE et par des communautés épistémiques partageant la même vision aurait contribué à l'émergence du *workfare* sur les programmes politiques (Dostal 2004).

Dans le cas des politiques de régimes de retraite au Québec et au Canada, on s'attendra à ce que les entrepreneurs politiques en faveur du *statu quo* rappellent que les dépenses des régimes de retraite publics correspondent à un faible pourcentage du PIB (RRQ 2004; OCDE 2006), que les RPA à prestations déterminées font des surplus ou que les aînés canadiens sont les plus riches parmi les pays de l'OCDE (Picot et Myles 2005). Les entrepreneurs souhaitant des réformes assurant la viabilité économique des régimes, quant à eux, mobiliseront les prédictions quant à l'augmentation du taux de dépendance et des coûts des divers régimes à partir de 2011, soit l'année où la génération du *baby-boom* sera officiellement admissible à la retraite, et les conséquences négatives de cet événement sur l'économie (OCDE 2006). D'autres encore feront ressortir les faibles taux de couverture des régimes privés (Zeytinoglu et Cooke 2005; Morissette et Ostrovsky 2006). Les données de notre recherche empirique de données révéleront lesquelles de ces statistiques ou d'autres sont dramatisées ou dédramatisées.

### 3.1.2.2.1.2.2 Dramatiser/dédramatiser un événement marquant

L'emploi des **événements marquants** comme stratégie pour influencer le programme politique est similaire à celui des indicateurs. La différence étant que ces événements frappent plus souvent la conscience du public de par leur nature exceptionnelle et leur risque pour la population (Michaels *et al.* 2006 : 983; Pralle 2006a : 989). Toutefois, leur effet est de courte durée et ils sont davantage présents dans certains sous champs politiques que d'autres, notamment l'environnement et le transport (Kingdon 2003).

Michaels, Goucher et McCarthy (2006: 988) montrent comment les élus politiques et des responsables de l'environnement (*conservation authorities*) ont rapidement réagi à la suite de l'ouragan Hazel et l'inondation qui l'a suivi en 1954, soit la plus importante catastrophe naturelle ayant frappé l'Ontario. Des mesures pour prévenir qu'une pareille catastrophe ne se reproduise se sont rapidement retrouvées à l'ordre du jour et des politiques s'y rapportant ont été adoptées.

Dans certains cas, des événements marquants ont été utilisés pour bloquer des politiques en cours. Par exemple, le public et certains élus se sont mobilisés à la suite du scandale de l'eau contaminée dans la ville de Walkerton en Ontario survenu en l'an 2000 ce qui a obligé le gouvernement conservateur de l'époque de mettre un frein à ses coupes dans le budget du ministère de l'Environnement (Michaels *et al.* 2006: 989). Baumgartner et Jones (1993) relatent une situation similaire où des groupes environnementaux ont porté les dangers de l'énergie nucléaire à la conscience du public. Par la suite, des propositions de réformes ont été mises à l'ordre du jour.

En matière de retraite, les scandales financiers de Norbourg au Québec et de la faillite d'Enron aux États-Unis semblent avoir inspiré le projet de loi 30 *Loi modifiant la Loi sur*

*les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration* au Québec et le projet de loi C-445 *Loi modifiant la loi de l'impôt sur le revenu (prestation fiscales pour perte de revenus de retraite)* au niveau fédéral. Nous verrons l'impact de ces événements sur l'*agenda* dans le chapitre cinq de cette thèse.

### 3.1.2.2.1.2.3 Diffuser la rétroaction positive/négative

L'exemple du système financier en Australie à la fin des années 1990 est intéressant, car de l'avis même des hauts fonctionnaires, le système financier australien fonctionnait bien (Bakir 2003). Malgré tout, le Trésorier du Parti libéral de l'Australie, son vis-à-vis dans l'opposition et le Premier ministre militaient pour une réforme visant à changer la structure de l'industrie financière. Comme il n'y avait ni crise économique (événement marquant), ni changement important dans les indicateurs, la coalition politique a, en quelque sorte, créé de la rétroaction négative au sujet du système de l'époque. Les trois parlementaires ont repris les craintes qu'avait exprimé un représentant de l'industrie bancaire et les a dramatisés afin d'augmenter l'appui pour leur réforme (Bakir 2003). On retrouve un exemple similaire en matière de protection des forêts contre les coupes à blanc (Kamieniecki 2000).

Plus près de nous, Lucie Morissette a étudié la réforme de l'article 45 du *Code du travail* portant sur la sous-traitance au Québec en 2001 et en 2003. Selon l'auteure, les organisations patronales ont fait connaître à certains ministres leur insatisfaction face aux anomalies dans l'interprétation jurisprudentielle de l'article 45. Cette **rétroaction** s'est soldée par la mise à l'*agenda* de la révision de cet article, même si ce n'était pas à l'ordre du jour du gouvernement de l'époque (Morissette 2006: 567).



Dans la problématique, nous avons vu que certains groupes, notamment l'Association québécoise des retraités du secteur public et parapublic (AQRP) et des chercheurs de l'OCDE étaient insatisfaits des politiques de retraite actuelles. Nous relaterons dans le chapitre des résultats si cette rétroaction a été reprise par les différents entrepreneurs politiques et si d'autres doléances ont été portées à l'attention des décideurs et du public.

#### *3.1.2.2.2 Contrôler les choix : le courant des solutions*

Une innovation très importante de la théorie des courants multiples est de montrer que les solutions, sous forme de politiques, n'apparaissent pas toujours en réaction aux problèmes, mais sont élaborées indépendamment (Stone 1989; Bakir 2003; Kingdon 2003). En effet, les entrepreneurs politiques développent des solutions en fonction de leurs intérêts et valeurs et tentent de les rattacher aux problèmes les plus pressants de l'heure (Haas 1992). En imposant leur solution privilégiée aux problèmes prioritaires, les entrepreneurs politiques augmenteront leur influence sur les politiques adoptées. Ainsi, comme l'affirmait Schattschneider, « the definition of the alternatives is the supreme instrument of power » (Schattschneider 1960: 64).

##### *3.1.2.2.2.1 Appuyer ses solutions*

Nous verrons dans cette section que les acteurs font valoir des données scientifiques, des innovations et créent des communautés épistémiques pour appuyer leurs solutions.

###### *3.1.2.2.2.1.1 Employer des données scientifiques*

Avoir une solution qui semble tenir la route est une stratégie essentielle pour être considérée une option viable. En plus d'être faisable, en accord avec les valeurs environnantes et respecter le budget, une solution fondée sur la science a plus de chances

d'être retenue (Haas, 1991 : 17; Litfin, 1994 cité dans Kamieniecki, 2000 : 178; 518). Ainsi, les acteurs passent beaucoup de temps à dialoguer avec des chercheurs afin de trouver des **justifications scientifiques** à leurs solutions (Stone, 1989 : 294, 295; Kamieniecki, 2000 : 185). Les exemples abondent dans ce sens.

Les groupes environnementaux ont longtemps prêché l'importance de la biodiversité. Mais, leur message n'arrivait pas à détrôner le message des papetières campées sur les théories d'offre et de demande économique et d'organisation scientifique du travail. Ce n'est qu'après que les environmentalistes aient rattaché leur message aux développements scientifiques dans le domaine de la biologie au cours des années 1990 qu'ils ont pu attirer l'attention du public et des décideurs malgré la relative incertitude scientifique (Kamieniecki 2000; Pralle 2006a: 996).

Dans certains cas, un semblant de scientificité est suffisant pour donner de la légitimité à une solution en dépit de fondements scientifiques douteux. Malgré que la validité des conclusions de l'OCDE soit critiquée, les recommandations de l'Organisation se sont toutes retrouvées au programme politique de nombreux gouvernements européens (Dostal 2004).

Les spécialistes des politiques de retraite ont tendance à s'appuyer sur les théories économiques pour justifier leur point de vue. En effet, la *public choice theory* était mobilisée par la majorité des auteurs recensés dans la problématique. Nous étudierons les preuves scientifiques sur lesquelles s'appuient les acteurs québécois et canadiens concernés par les politiques de retraite.

Les exemples précédents montrent que les résultats scientifiques sont rarement sans équivoque, les données pouvant être interprétées de différentes façons (Kamieniecki 2000).

Compte tenu de cette incertitude, les chercheurs partageant des interprétations similaires s'unissent souvent en communautés épistémiques afin d'échanger et développer un *modus operandi* et un langage commun dans l'espoir de paraître plus crédibles.

#### 3.1.2.2.1.2 Créer des communautés épistémiques

Comme mentionné précédemment, les données scientifiques confèrent une certaine légitimité aux solutions des entrepreneurs politiques. Ce message est d'autant plus puissant lorsque l'interprétation des données est partagée par plusieurs scientifiques. En raison de l'effet cumulé de ces deux éléments, des acteurs s'affairent à créer des **communautés épistémiques** en favorisant les collaborations scientifiques (Haas 1992: 17).

Notons qu'une tactique des communautés épistémiques et des scientifiques en général est de discréditer ceux qui ne partagent pas leur avis. Ceci est possible en raison de l'incertitude inhérente aux recherches scientifiques (Litfin, 1994 : 4 cité dans Kamieniecki, 2000 : 178). L'OCDE a employé cette technique afin d'accroître l'attention portée à ses solutions en matière de politique d'emploi (Dostal 2004). Les professeurs de finance en faveur de la réforme du système financier australien ont également cherché à discréditer leurs opposants (Bakir 2003).

Des communautés épistémiques existent en matière de politiques de retraite et dans la sphère plus générale de la protection sociale. Par exemple, le PRP est une communauté de chercheurs partageant une vision commune des solutions à adopter face aux problèmes de retraite au Canada. Dans le cadre de cette recherche, nous étudierons les participants des politiques publiques de retraite appartenant à des communautés épistémiques.

#### 3.1.2.2.1.3 Diffuser les innovations

Une autre façon d'améliorer la formulation de ses solutions est de s'appuyer sur des cas ayant atteint un certain succès. En **diffusant les *success story***, on montre aux décideurs et au public que nos solutions sont faisables et efficaces. Contrairement au point précédent, les leçons ici ne sont ni théoriques, ni fondées sur des données scientifiques. Elles proviennent de la mise en œuvre d'innovations pratiques, notamment au niveau légal. Ce type d'action n'est pas présenté dans la théorie de Kingdon, mais on en retrouve des exemples dans les travaux (Stone 1989). Notamment dans le cas des regroupements de citoyens contre l'usage cosmétique de pesticides au Canada (Pralle 2006a: 995).

#### 3.1.2.2.1.4 Habituer

L'habitation est une autre stratégie dans le courant des solutions. L'idée ici est de convaincre les acteurs initialement réticents à notre solution du bien-fondé de celle-ci en réitérant constamment notre message.

##### 3.1.2.2.1.4.1 Habituer les scientifiques : colloques et revues scientifiques

La tâche ici est de diffuser les idées à l'ensemble des scientifiques. Des moyens fréquemment utilisés pour habituer les chercheurs sont les **colloques**, les **journaux scientifiques** et les **collaborations scientifiques** (Haas 1992: 17). Les environnementalistes se sont dotés de **forums** afin de partager leurs idées (Kamieniecki, 2004 : 184-185). L'OCDE, quant à elle, a mis sur pied des débats et des **ateliers méthodologiques** concernant les critères à développer afin de faciliter le *benchmarking* entre pays (Dostal 2004).

#### 3.1.2.2.1.4.2 Habituer les décideurs : comités et consultations publiques

Les acteurs emploient différents moyens pour habituer les décideurs, notamment la participation à des **conseils et des comités ministériels**, la **vulgarisation** scientifique (Dostal 2004) et la participation à des **consultations publiques** (Bakir 2003). Comme mentionné précédemment, les associations d'employeurs, les centrales syndicales, d'autres groupes de pression et des chercheurs ont participé à des audiences publiques et ont déposé des mémoires dans le cadre du projet de loi 30 ainsi qu'aux comités sénatoriaux.

Accomplir la deuxième grande tâche requise pour influencer le programme politique passe par le dialogue. D'une part, les entrepreneurs politiques recueillent des informations de la part des scientifiques et des autres acteurs afin de rectifier leur solution. D'autre part, ils disséminent leur solution afin d'y habituer leurs confrères. L'influence est donc multidirectionnelle. Toutefois, certains entrepreneurs arrivent à s'imposer plus que d'autres, ce qui leur confère un avantage certain : contrôler les choix revient à contrôler les politiques qui seront adoptées (Schattschneider, 1960 : 68, voir aussi Haas, 1992 : 16; Dostal : 443-444; Pralle, 2006a : 989). Dostal (2004: 444, 451), Pralle (2006a: 989) et Pierson (2000: 81) ont constaté qu'être le premier acteur (*first mover*) dans un champ politique augmente les chances de dominer le débat, car une fois que les entrepreneurs politiques ont investi un champ, ils n'ont qu'à se placer en position défensive. Les autres entrepreneurs politiques qui tenteront de renverser ce monopole devront déployer davantage d'efforts pour que leurs solutions soient prises en compte. À ce sujet, Morissette donne l'exemple du Conseil du patronat du Québec qui a réussi à renverser la coalition entre les syndicats et le gouvernement après plus de 30 ans de revendications. Les efforts du CPQ ont été récompensés par la réforme de l'article 45 en leur faveur en 2001 et en 2003 (Morissette 2006: 569).

### *3.1.2.2.3 Mobiliser des appuis politiques : le courant politique*

Les problèmes et les solutions chéris par les différents entrepreneurs politiques nécessitent que la balance du pouvoir soit en leur faveur (Royer 2006: 60). Voici deux actions que doivent poser les acteurs pour accroître les appuis politiques en leur faveur.

#### *3.1.2.2.3.1 Créer des coalitions*

Créer une coalition afin d'augmenter l'intérêt porté à une cause et à sa solution est une constante ressortant des principaux exemples d'*agenda-setting* relatés dans ce chapitre.

La réforme importante de l'article 45 du *Code du travail* s'est matérialisée en raison d'une coalition entre le patronat et le gouvernement au détriment des syndicats. Pendant longtemps, « les syndicats étaient considérés comme des intervenants politiques privilégiés » (Morissette 2006: 568). Mais, lorsque le Parti libéral fut porté au pouvoir en 2003, une série de mesures compatibles avec les souhaits des associations patronales, notamment soustraire les petites et moyennes entreprises de l'application de l'article 45 permettant à ces entreprises de recourir plus facilement à la sous-traitance furent adoptées. Les syndicats se sont vivement opposés à cette réforme et ont produit des études scientifiques appuyant leur position, mais leurs efforts étaient en vain, car les études furent ignorées par le gouvernement. Sans allié dans le parti au pouvoir, les syndicats n'ont pu faire inscrire leurs priorités et leurs solutions au programme politique (Morissette 2006: 568-569).

Le fait de bâtir des coalitions semble avoir été la principale cause des victoires qu'ont obtenues les environnementalistes canadiens (Pralle, 2006a : 995; Kamieniecki, 2000, 185).

Mais les alliances n'émergent pas naturellement. Il faut les créer en racontant des histoires causales et en présentant des symboles qui pourront rallier les différents intérêts (Lieberman 2002).

#### 3.1.2.2.3.1.1 Raconter des histoires causales

Les histoires causales découlent de la définition du problème (Stone 1989). Elles attirent les « victimes » d'un même problème afin qu'elles se regroupent en coalition et les incitent à l'action dans le but de faire adopter leur solution (Stone 1989). Les **histoires causales** permettent donc d'unir les courants des problèmes, des solutions et politique.

Le concept d'équité intergénérationnelle est un exemple d'histoire causale. Nous avons mentionné dans le chapitre sur la problématique que nous ne retenions pas cette notion dans cette thèse, car les chercheurs ne pouvaient s'entendre sur sa définition, celle-ci pouvant être évaluée par rapport « aux impôts, aux dépenses, à la dette publique, aux avantages politiques passés et actuels, à la valeur des avoirs et des responsabilités publiques et privées » (PRP, 2005 : 18; voir aussi de Walque, 2005 et Disney, 2005). Si le concept d'équité intergénérationnelle est aussi populaire, c'est qu'il permet de créer plusieurs victimes. Il est peu probable qu'une personne n'ait pas été lésée par un des aspects précités. Ceci permet donc aux entrepreneurs politiques d'employer un ou plusieurs volets de l'équité intergénérationnelle pour mobiliser certains pans de la société ou d'autres acteurs.

#### 3.1.2.2.3.2 Profiter des institutions

Plusieurs tribunes seront à la disposition des acteurs pour diffuser leurs histoires causales ainsi que des moments critiques, notamment des élections.

### 3.1.2.2.3.2.1 Profiter d'une élection

Les acteurs habiles savent profiter des changements de gouvernement. Howlett a constaté que des fenêtres politiques s'ouvraient avant et immédiatement après des élections (Howlett 1998). Plusieurs exemples confirment ce fait dans un système parlementaire (Kamieniecki 2000; Bakir 2003). Au Québec, une réforme importante de l'article 45 s'est produite à la suite de l'élection du Parti libéral du Québec en 2003. Cette élection a fait progresser rapidement des réformes qui étaient déjà en branle depuis des années (Morissette 2006: 569). Nous verrons au chapitre cinq comment ont réagi les acteurs aux élections québécoises et fédérales.

### 3.1.2.2.3.2.2 Magasiner les tribunes

Kingdon (2003 : 163) ainsi que Baumgartner et Jones (1993: 9) mentionnent qu'il est possible de jouer sur différentes tribunes afin de tirer profit de ses forces. Sarah Pralle (2003, 2006b) illustre comment cette stratégie mène à une modification significative des politiques (Pralle 2003).

Se faire entendre sur différentes tribunes permet aux entrepreneurs politiques de « seek out a decision setting where they can air their grievances with current policy and present alternative policy proposals » (Pralle 2003). L'auteure nomme cette stratégie '*venue shopping*'. « Venue shopping refers to policy entrepreneurs' search for alternative policy arenas and their efforts to move decision-making authority to new venues » (Pralle 2006b: 171). Il est stratégique de magasiner parce que les différentes tribunes ont des règles d'accès et de participation différentes, des procédures de prise de décisions différentes et tous les acteurs ne sont pas nécessairement à l'aise d'agir sur les différentes tribunes. Un acteur devra choisir la tribune convenant le mieux à sa structure et ses ressources (Pralle 2003). Cette stratégie est recommandée pour les entrepreneurs politiques en situation de



désavantage, car ils se donnent la chance de réussir dans un autre forum plus adapté à leurs ressources et leur structure (Pralle 2006b: 174). Mais, parfois, ce n'est pas possible de magasiner parce qu'une tribune a le monopole sur un sujet (Pralle 2003).

Le système parlementaire et fédéral présent au Canada fait en sorte qu'il est possible de jouer sur les différents niveaux de décision : municipal, provincial et fédéral (Pralle 2006b: 175). À ces paliers de gouvernement s'ajoutent les tribunaux.

Au Québec, l'interprétation de l'article 45 par les tribunaux posait un problème pour les organisations patronales. Mais, en 2003, « la coalition patronale a été en mesure de sortir ce vieux débat [sur l'interprétation de l'article 45] de la sphère juridique pour l'amener dans la sphère politique en contrôlant les termes de l'échange » (Morissette 2006: 567). Ainsi, en déplaçant le débat sur un terrain où ils étaient plus à l'aise, les représentants des intérêts des employeurs ont réussi faire des gains en matière de sous-traitance.

Les acteurs savent que sans l'appui de personnes influentes, le problème le plus pressant et la solution la plus adaptée ne parviendront pas à percer l'*agenda* décisionnel.

### **3.1.3 Autres concepts mentionnés figurant dans le modèle d'analyse**

La figure 23 illustrant le modèle d'analyse mentionne deux concepts n'ayant pas été abordés jusqu'ici : les fenêtres politiques et le temps. Ces concepts ne sont pas des variables à proprement dit, mais méritent une explication.

### 3.1.3.1 Fenêtres politiques

Les fenêtres politiques sont des occasions de faire avancer un sujet sur l'*agenda*. Elles s'ouvrent lorsque les trois courants indépendants identifiés par Kingdon convergent. Cette convergence peut être partielle, lorsque deux courants sur trois se rencontrent, ou totale, lorsque les trois courants s'unissent. Il revient alors aux entrepreneurs politiques de favoriser la convergence et de saisir les occasions que représentent ces fenêtres politiques (Howlett et Ramesh 2003).

En effet, afin de ne pas rater leur coup, les défenseurs d'une solution particulière doivent constamment rallier les autres acteurs à cette solution et demeurer sur le qui-vive pour rattacher ladite solution aux fenêtres créées par les courants des problèmes et politiques car l'ouverture d'une fenêtre est rare et de courte durée. La fenêtre, tel un aimant, attire les problèmes et les propositions. Il se crée alors un embouteillage. Seuls les problèmes et les propositions bénéficiant de ressources suffisantes franchiront cette étape pour se retrouver à l'ordre du jour décisionnel. Les autres sujets et solutions seront alors mis à l'écart et devront attendre la prochaine ouverture pour se concrétiser.

### 3.1.3.2 Temps

Nous avons voulu souligner la pertinence de s'intéresser au temps en ajoutant ce concept à notre modèle d'analyse. Bien que le temps ne soit pas une variable, une analyse préliminaire des données indique que le temps écoulé entre le début du processus et sa conclusion par l'adoption d'une loi, si adoption il y a, varie énormément d'une initiative à l'autre. Ainsi, regarder le temps qu'a pris une politique pour franchir les étapes du processus d'élaboration des politiques pourrait nous amener à regarder plus attentivement les acteurs et les stratégies employées pour tenter de faire converger les trois courants.

Par ailleurs, le temps est représenté par une flèche pour indiquer que les variables suivent une certaine chronologie : les acteurs agissent à la fois sur les trois courants pour influencer le programme politique.

### **3.2 Propositions de recherche**

À partir du modèle d'analyse présenté ci-haut, il est possible de dégager des propositions de recherche. Une première proposition, très générale, résume notre modèle d'analyse et explique les relations entre les variables indépendantes et la variable dépendante. De cette proposition générale découlent deux sous-propositions relatives aux variables indépendantes. Enfin, nous avons une proposition portant sur chacune des dimensions de la variable indépendante « stratégie ». Ces propositions découlent toutes de la théorie des courants multiples et s'appuient sur des données empiriques. Ces propositions de recherche nous serviront de guides dans la cueillette de données et nous permettront de répondre à la question : « comment les acteurs influencent-ils le processus d'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada? »

Soulignons que nous préférons employer le vocable proposition de recherche plutôt qu'hypothèse. Par hypothèse, nous entendons une « relation de cause à effet sous une forme permettant la vérification empirique » (Caplow, 1970: 119 cité dans Deslauriers 1991: 97). La proposition, quant à elle, désigne « un énoncé qui peut être jugé en termes de vérité ou de fausseté en autant qu'il désigne un phénomène observable » (McCall et Simmons, 1969b: 229 cité dans Deslauriers 1991: 97). La principale différence entre hypothèse et proposition est donc que cette dernière ne présuppose pas un lien de causalité entre les

variables. Selon Deslauriers, (1991: 97), il est plus approprié de parler de proposition dans le cadre d'une recherche qualitative comme la nôtre.

Malgré cette différence importante, les hypothèses et les propositions partagent plusieurs points en commun. D'abord, elles doivent anticiper une relation entre des concepts. De plus doivent être vérifiables et observables. Enfin, il faut plusieurs propositions ou hypothèses pour être en mesure de répondre à une question de recherche et elles doivent être articulées entre elles (Quivy et Van Campenhoudt 1995). Ces caractéristiques s'appliquent à nos six propositions.

### **3.2.1 Proposition 1 : La construction du programme politique est déterminante dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Ce programme politique est le résultat des stratégies des acteurs visant à attirer l'attention, à contrôler les choix et à mobiliser des appuis envers les sujets et les solutions favorisés par chacun des acteurs**

Notre première proposition explique les relations entre les différentes variables de notre modèle d'analyse. Premièrement, nous soutenons qu'un lien étroit existe entre la configuration du programme politique et les politiques publiques adoptées. Deuxièmement, nous postulons que la configuration du programme politique n'est pas uniquement déterminée par des facteurs externes. Il est, en grande partie, le résultat du jeu des acteurs qui emploient des stratégies dans la perspective de définir ledit programme. Il y a donc une dialectique entre acteurs et contexte où les acteurs s'approprient le contexte pour façonner leurs stratégies. Voyons de plus près chacun des éléments de notre proposition.

Réitérons que l'élaboration des politiques publiques de retraite est un processus dans lequel il est possible d'identifier différentes étapes. Dans cette thèse, nous nous concentrons sur les étapes de mise à l'*agenda*, correspondant à l'inscription à l'ordre du jour gouvernemental de certaines problématiques particulières, et de la formulation des politiques, qui revient à choisir les solutions les plus appropriées aux problèmes identifiés. Le fruit de ces deux étapes est le programme politique. Les politiques adoptées lors de l'étape de la promulgation seront nécessairement issues du programme politique (Kingdon 2003). Ainsi, nous affirmons que les politiques publiques de retraite auront préalablement figuré, sous une forme ou une autre, dans le programme politique au cours des législatures étudiées. Soulignons toutefois que la mise à l'*agenda* et la formulation de politiques ne suit pas une progression complètement linéaire, les va-et-vient sont possibles (DeLeon 1999; Birkland 2005).

Par ailleurs, le programme politique, duquel émanent les politiques publiques de retraite, est le résultat d'un jeu complexe entre les acteurs. Les sujets à l'ordre du jour gouvernemental ne sont pas simplement déterminés par l'environnement externe pas plus que les solutions considérées sont déterminées par une stricte rationalité économique ou politiques intrinsèque au gouvernement en place. Le contexte fournit des problèmes et des solutions qui sont repris et manipulés par les acteurs qui s'en servent pour façonner le programme politique. Ces manipulations correspondent aux stratégies propres à chaque acteur et s'articulent autour de trois volets soit la capacité d'un acteur de contrôler l'attention accordée à un sujet jugé problématique, de contrôler les solutions pouvant être apportées à ce problème et de mobiliser des appuis pour la position favorisée par l'acteur (Kingdon 2003). Chacune de ces stratégies sera détaillée plus loin.

### **3.2.1.1 Proposition 2 : Une pluralité d'acteurs dépassant les acteurs traditionnels en relations industrielles influenceront l'élaboration du programme politique**

Pour comprendre le processus d'élaboration des politiques publiques décrit plus haut, il faut prendre en compte une pluralité d'acteurs. Ainsi, cette proposition souligne le fait que les acteurs sont multiples et les actions qu'ils poseront ne peuvent être tenues pour acquises (Kingdon 2003). Les théories en relations industrielles vues au deuxième chapitre s'intéressent principalement aux syndicats, aux employeurs et, à l'occasion, à l'État. Habituellement, les syndicats s'opposent aux employeurs et l'État joue un rôle plus ou moins neutre selon la théorie. Nous nous opposons à cette conception limitée de l'acteur impliqué dans l'élaboration des politiques publiques.

D'abord, notre proposition de recherche sous-tend qu'il y a plusieurs catégories d'acteurs impliquées dans l'élaboration des politiques publiques de retraite outre les syndicats, les employeurs et l'État. En effet, notre cadre théorique de référence stipule qu'il faut aussi considérer les parlementaires, la fonction publique, plusieurs types de groupes d'intérêt, les chercheurs et les organismes de prestations de services non-gouvernementaux (Kingdon, 2003). La prise en compte de ces acteurs s'appuie sur la théorie des courants multiples et sur le fait que ces acteurs, à l'occasion de nos travaux préliminaires et exploratoires sur le sujet, sont intervenus dans les débats entourant les politiques publiques de retraite. Ceci s'illustre par les mémoires, discours et rapports qu'ils ont produits au sujet des régimes de retraite au Canada.

Notre proposition sous-tend également que les différentes catégories d'acteurs ne sont pas monolithiques (Kingdon 2003). Dans la problématique, nous avons vu que les chercheurs ne partagent pas tous la même position quant aux problèmes et aux solutions touchant les retraites. Il en va de même pour les parlementaires et les groupes d'intérêts. Nous pourrions

donc nous attendre à ce que les acteurs n'adoptent pas une position en fonction de leur appartenance à une catégorie d'acteur, mais plutôt en fonction de leurs valeurs et de leurs objectifs.

**3.2.1.2 Proposition 3 : Pour influencer la construction du programme politique et l'élaboration des politiques publiques, les acteurs doivent, à la fois, attirer l'attention, contrôler les choix et mobiliser des appuis en faveur de la position qu'ils privilégient**

Par cette proposition, nous soulignons qu'il est nécessaire d'employer simultanément ces trois stratégies pour augmenter les chances de déterminer le programme politique (Kingdon 2003). Ainsi, nous nous attendons à ce que le programme politique corresponde davantage aux préférences des acteurs qui attirent l'attention, qui contrôlent les choix et qui mobilisent des appuis quant à la position qu'ils privilégient.

Par conséquent, les acteurs qui n'emploient qu'une ou deux des trois stratégies auront moins d'impact sur le programme politique (Kingdon 2003). Ceci peut, par exemple, se traduire par le fait que les lois qu'ils désirent modifier ne se retrouveront pas à l'ordre du jour et les politiques qu'ils souhaitent voir adoptées ne seront pas considérées.

En résumé, la théorie des courants multiples postule que chacune des stratégies est une condition nécessaire, mais non suffisante pour avoir un impact sur le programme politique. On peut alors parler d'une combinaison gagnante revenant à attirer l'attention et contrôler les choix ainsi que de mobiliser des appuis dans l'objectif d'influencer le programme politique. Les acteurs qui n'emploient pas ces trois stratégies simultanément réduiront par le fait même leurs chances de définir le programme politique (Kingdon 2003). Voyons de plus près les actions à poser pour accomplir chacune de ces trois stratégies.

*3.2.1.2.1 Proposition 4 : Pour attirer l'attention, il faut définir un problème et soutenir cette définition*

Selon Kingdon, attirer l'attention sur une problématique est une stratégie importante pour quiconque souhaite définir le programme politique. Ainsi, les acteurs doivent prouver qu'un problème existe. Pour ce faire, les acteurs devront insister sur un ou plusieurs aspects de la problématique. En matière de retraite, on s'attendra à ce que les problématiques touchent la viabilité ou la protection contre la pauvreté et l'iniquité. Il faudra aussi montrer qu'il est possible de remédier au problème en faisant valoir l'emprise que l'on a sur la problématique. Les acteurs devront alors attribuer une cause, et identifier clairement des enjeux reliés au problème en question. Enfin, il sera important de définir ledit problème de manière plus ou moins large. Pour augmenter l'attention que reçoit une problématique, il faudra la rattacher à d'autres sujets préoccupants tels la santé ou l'économie par opposition à des sujets plus techniques et qui interpellent moins la population (Kingdon 2003).

Ils devront également soutenir cette définition en employant des indicateurs, des événements marquants ou la rétroaction (Kingdon 2003). Par exemple nous prévoyons que les acteurs citeront des indicateurs qui soutiennent leur position. En matière de retraite, on s'attendra à ce que les acteurs recourent à des données par exemple le taux de dépendance, les dépenses en matière de retraite en pourcentage du PIB, les taux de couverture, etc. Il est également probable que les acteurs relatent des événements marquants qui ont touché l'univers des retraites, les scandales financiers de Norbourg ou d'Enron par exemple. Toujours dans l'objectif de soutenir leur décision, nous anticipons que les acteurs diffuseront la rétroaction concernant les régimes de retraite, par exemple en citant les doléances du public, des autres acteurs ou des décideurs.



*3.2.1.2.2 Proposition 5 : Pour contrôler les choix, il faut appuyer sa solution privilégiée et habituer les autres acteurs à cette solution*

Parallèlement à l'identification d'un problème, les acteurs tenteront d'imposer les politiques qu'ils jugent les plus adaptées à la situation des retraites. On pourra s'attendre à ce que les acteurs mettent en œuvre plusieurs actions pour s'assurer que leurs solutions soient considérées par les autres acteurs. Ces actions incluent d'appuyer les solutions sur la science, sur des théories, en particulier des théories économiques, et des études scientifiques. Dans la même veine, les acteurs s'affaireront à créer des communautés épistémiques en favorisant les collaborations entre chercheurs partageant la même position. Il est également possible que les acteurs appuient leur solution privilégiée sur des réussites dans d'autres sphères en diffusant les *success story* qui montrent que la solution est faisable et efficace car elle a déjà fonctionné.

Par ailleurs, il faudra habituer les autres acteurs à sa position privilégiée. Habituer revient à convaincre ses opposants en répétant sans cesse son message. Il est fréquent que les acteurs s'opposent à une nouvelle solution, mais après avoir entendu une idée répétée maintes fois, les résistances finissent souvent par tomber et ladite solution finit par être adoptée. Les méthodes d'habituance varient en fonction de la population cible. Pour rejoindre les scientifiques, on mettra sur pied des colloques, des collaborations scientifiques, des forums, des ateliers méthodologiques, on utilisera des journaux scientifiques etc. Pour rejoindre les décideurs politiques et la population, on recourra aux organismes conseils et aux comités interministériels, aux consultations publiques, à la vulgarisation scientifique et à diverses tribunes publiques (conférences de presse, diffusion dans les médias, etc.) (Kingdon 2003).

*3.2.1.2.3 Proposition 6 : Pour mobiliser des appuis, il faut créer des coalitions et profiter des institutions*

Enfin, les acteurs chercheront des appuis diversifiés pour renforcer leur position quant aux problèmes qu'ils perçoivent en lien avec les régimes de retraite et les solutions qu'ils privilégient. On s'attendra à ce que les acteurs s'allient plus ou moins formellement avec d'autres acteurs et sollicitent leurs appuis. Pour ce faire, les acteurs raconteront des histoires causales compatibles avec leur définition du problème. Ces histoires attireront les victimes du problème et les inciteront à se regrouper en coalitions plus ou moins formelles et à passer à l'action. Pour renforcer ces coalitions, les acteurs partageant des positions similaires devront coordonner leurs efforts notamment en communiquant ensemble. Ils chercheront également à étendre leur influence en tenant des campagnes de sensibilisation pour diffuser leurs positions à leurs membres, à la population, aux autres acteurs, etc.

Les acteurs habiles sauront également profiter des institutions pour mobiliser des appuis. L'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, la composition de la Chambre des communes ou de l'Assemblée nationale et le parcours de vie des sessions et des législatures créent des contraintes et des opportunités pour les acteurs. Ces derniers devront utiliser ces données à leur avantage pour influencer le programme politique (Kingdon 2003). Il en va de même pour les différentes tribunes qui s'offrent aux acteurs. Ces tribunes peuvent-être les différents paliers gouvernementaux, les tribunaux, les médias etc. (Kingdon, 2003; Pralle, 2003; 2006b).

En se fondant sur la théorie des courants multiples, nous avons identifié que les parlementaires, les fonctionnaires, les groupes d'intérêt et les chercheurs s'impliquaient dans l'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada. Nous avons également remarqué qu'il pouvait y avoir des dissensions à l'intérieur de ces catégories d'acteurs. Toutefois, ces acteurs avaient tous en commun le désir d'influencer les politiques

publiques de retraite en concordance avec leurs valeurs. Les stratégies qu'ils emploient pour influencer le programme politique dans le champ des retraites resteront à découvrir lors de notre recherche empirique, mais la théorie des courants multiples prévoit que les acteurs devront agir au niveau des problèmes, des solutions et des institutions politiques. Enfin, la théorie des courants multiples insiste sur le fait qu'il faille s'attarder au programme politique, composé des problèmes et des solutions auxquels s'intéressent les acteurs susmentionnés, pour anticiper les politiques publiques de retraite pouvant être adoptées dans un futur plus ou moins proche.

Six propositions de recherche nous ont guidés dans notre recherche empirique. Ces propositions identifiaient les acteurs et les stratégies qu'ils empruntent pour influencer le programme politique. La méthode qui nous a permis de valider ces propositions, et par le fait même, notre modèle d'analyse sera exposée dans le prochain chapitre.

## **Chapitre 4 Méthode de la recherche**

### **4.1 Stratégie de recherche : étude de cas**

L'objectif de notre recherche, à savoir comprendre l'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada, se prêtait mieux à la recherche qualitative que quantitative. Ainsi, selon Miles et Huberman (1994), les données issues des recherches qualitatives sont : «

[...] a source of well-grounded, rich descriptions and explanations of processes in identifiable local contexts. With qualitative data one can preserve chronological flow, see precisely which events led to which consequences, and derive fruitful explanations » (Miles et Huberman 1994: 1).

La recherche qualitative peut revêtir plusieurs formes : ethnographie, observation directe, recherche-action, etc. (Miles et Huberman 1994). Dans cette thèse, nous avons opté pour l'étude de cas pour quatre raisons. D'abord, l'étude de cas se définit comme : « a research strategy or design that is used to study one or more selected social phenomena and to understand or explain the phenomena by placing them in their wider context » (Kitay et Callus, 1998 cité dans Morissette, 2006: 188; voir aussi Yin, 2003 : 2). Cette stratégie de recherche permettrait, d'une part, de contextualiser le phénomène d'élaboration des politiques publiques et, d'autre part, de fournir des explications causales quant aux décisions prises, car elle tient compte de plusieurs variables relatives à un nombre limité de cas (Yin 2003: 14).

Troisièmement, l'étude de cas est particulièrement utile pour répondre aux questions « comment » et « pourquoi » (Yin 2003: 1). Ces questions sont au cœur de la théorie des courants multiples qui cherche à expliquer l'élaboration des politiques publiques. D'ailleurs, Kingdon a lui-même réalisé des études de cas dans les domaines de la santé et des transports et la majorité des auteurs empruntant sa théorie cités au chapitre précédent

ont également employé cette méthode. L'étude de cas serait donc la méthode privilégiée pour répondre à notre question de recherche, soit : « *comment* les acteurs influencent-ils le processus d'élaboration des politiques publiques en matière de retraite au Québec et au Canada? ».

Finalement, l'étude de cas est d'autant plus appropriée pour étudier notre sujet qu'elle est à privilégier lorsque le chercheur n'a pas de contrôle sur les événements, comme c'est le cas avec l'élaboration des politiques publiques, et lorsqu'on étudie des événements contemporains comme nous entendons le faire (Yin 2003: 7).

Au regard de notre sujet de recherche, la méthode de l'étude de cas a des avantages indéniables. Elle comporte néanmoins certaines limites, quoique celles-ci méritent d'être nuancées. Au niveau de la validité interne, « d'aucuns diront que les études de cas s'appuient sur des informations partielles *qui ne représentent pas toute la réalité du cas réel* » (Roy 2003: 166, italiques dans texte original). Par exemple, les chercheurs employant cette méthode pourraient être tentés de passer sous silence des informations allant à l'encontre de leur thèse (Roy 2003; Yin 2003). Yin (2003: 10) rétorque que cette critique peut également s'appliquer à toutes les stratégies de recherche. La seule façon de se prémunir contre cette faille est de s'appuyer sur un devis de recherche rigoureux. Certains critiquent la faible validité externe des études de cas. En effet, il serait périlleux de généraliser des lois à l'ensemble de la population à partir d'un nombre limité de cas, surtout si ces cas ne sont pas choisis au hasard (Roy 2003: 167). Face à cette critique, Yin souligne que « case studies, like experiments, are generalizable to theoretical propositions and not to populations of universes » (Yin 2003: 10). Ainsi, l'étude de cas permet de renforcer et de généraliser des théories, mais pas de généraliser les résultats à une population.

Bref, l'étude de cas semble la stratégie de recherche la plus appropriée à notre étude. Il a toutefois fallu se méfier des biais pouvant s'immiscer dans notre recherche, notamment en s'assurant de la rigueur de la structure de preuve ainsi que des techniques de cueillette et d'analyse de données propres à l'étude de cas (Yin 2003: 14). Nous approfondirons chacun de ces éléments au cours de ce chapitre.

## 4.2 Structure de la preuve

Nous présenterons ici les moyens que nous avons pris pour vérifier le modèle théorique présenté au chapitre précédent. Plus précisément, nous justifierons l'unité d'analyse et le cas à l'étude et notre échantillon.

### 4.2.1 Unité d'analyse : domaine politique des retraites

Cette thèse vise à mieux comprendre l'élaboration des politiques publiques du marché du travail. Or, il serait impossible d'étudier un sujet aussi vaste. Pour cette raison, nous avons limité notre unité d'analyse à l'architecture des retraites au Québec et au Canada tel que défini dans la problématique. Ainsi, nous avons étudié les réformes et tentatives de réformes aux lois suivantes :

- *Loi et le Règlement sur la sécurité de la vieillesse*
- *Loi et le Règlement qui régissent le régime des pensions du Canada*
- *Loi sur le régime des rentes du Québec*
- *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*
- *Loi de l'impôt sur le revenu*

Le choix d'étudier le système de retraite dans son ensemble s'appuie sur la méthode employée par Kingdon qui a étudié les domaines politiques de la santé et des transports

(Kingdon 2003), mais aussi sur les recommandations de Sabatier et Jenkins-Smith qui affirment que :

« the most useful unit of analysis for understanding policy change in modern industrial societies is not any specific governmental organization or program, but a policy subsystem (or domain) » (Sabatier et Jenkins-Smith 1999: 119).

Selon ces auteurs, un sous-champ politique (subsystem ou domain) est composé de :

« a variety of public and private organizations who are actively concerned with a policy problem or issue, such as air pollution control [les retraites dans le cas présent], who regularly seek to influence public policy in that domain » (Sabatier et Jenkins-Smith 1999: 119).

L'intérêt d'étudier un sous-champ d'une manière holiste réside dans le fait que ces programmes et politiques existent à plusieurs niveaux ce qui force les acteurs à adapter leurs stratégies en conséquence. Se limiter à un programme ou une politique spécifique occulterait l'étude de ces stratégies (Hjern, Hanf, et Porter, 1978; Hjern et Porter, 1981; Sabatier, 1986 cités dans Sabatier et Jenkins-Smith, 1999: 119; Royer, 2006 : 47).

## **4.2.2 Échantillon**

Nous justifierons ici pourquoi nous nous sommes concentrés sur les politiques de retraite entre 2003 et 2008.

### **4.2.2.1 Choix du cas des retraites au Canada**

Comme mentionné précédemment, il aurait été impossible d'étudier l'élaboration des politiques publiques du marché du travail. Afin de mieux comprendre ce processus, nous avons choisi de nous limiter aux cas des retraites. Certes, regarder plusieurs domaines à l'intérieur du champ des politiques du marché du travail aurait permis de dégager des

conclusions plus robustes. Toutefois, le recours à un seul cas serait justifié ici selon Yin (2003: 40). En effet, le système de retraite au Canada, incluant le Québec, constitue un cas critique et servira à tester une théorie déjà formulée, soit la théorie des courants multiples (Yin 2003).

D'une part, le cas des retraites est considéré comme un cas critique, car il répond aux critères mis de l'avant par Kingdon, soit l'étendue et le changement (Kingdon 2003). Kingdon considère qu'un cas doit être suffisamment large pour que plusieurs éléments puissent monter ou descendre de l'*agenda*. Comme nous l'avons vu dans la problématique, l'architecture des retraites est composée de cinq régimes disposés en quatre paliers de protection et chacun de ces régimes comporte plusieurs facettes (financement, indexation, calcul, etc.). Ceci augmente les chances qu'un ou plusieurs de ces éléments se retrouvent à l'ordre du jour. La problématique des retraites a également révélé qu'il y avait quatre grandes familles de solutions : réformes paramétriques, changement du poids d'un régime par rapport aux autres, réformes radicales et augmentation de l'offre de travail. Chacune de ces théories avait ses champions et ses opposants ce qui porte à croire qu'il y aura une compétition entre les réformes possibles. Ceci rend le domaine des retraites particulièrement intéressant en tant que cas à étudier. Le cas des retraites s'est effectivement montré un cas critique comportant plusieurs éléments comme nous le verrons dans le chapitre présentant les résultats. Le deuxième critère retenu par Kingdon est le changement (Kingdon 2003). Avant même d'amorcer notre recherche sur le terrain, la recension des écrits indiquait que les divers régimes avaient déjà fait l'objet de réformes et que l'évolution démographique laissait présager que d'autres changements à venir. Le système des retraites semblait donc dynamique, ce qui, encore une fois, a accru son intérêt. Notre chapitre de résultat fait état des principaux changements survenus entre 2003 et 2008.



D'autre part, Kingdon a développé une théorie déterminant clairement certaines variables. Cette théorie a par la suite été vérifiée dans d'autres domaines politiques et dans d'autres juridictions. Notre étude de cas permet de connaître les écarts entre cette théorie et la réalité des retraites au Québec et au Canada. Ainsi, en liant constamment nos résultats à notre modèle théorique adapté à partir de la théorie des courants multiples, nous cherchions à accroître la validité externe de notre recherche même si un seul cas est étudié (Yin 2003: 34).

Bref, une structure de preuve fondée sur un seul cas critique étudié de manière holiste semble appropriée à notre sujet compte tenu de ses caractéristiques. Toutefois, un tel devis de recherche comporte des dangers potentiels. Premièrement, les données risquent de demeurer à un niveau abstrait (Yin 2003: 45). D'ailleurs, des disciples de Kingdon nous mettaient en garde contre le « less confined theorizing » du maître (Howlett 1999; Soroka 1999). Nous n'avons pas tombé dans ce piège. Les résultats présentés au prochain chapitre réfèrent à des cas concrets. Plus encore, nous avons cité plusieurs études dans le chapitre précédent permettant de faire avancer les connaissances sur l'élaboration des politiques dans plusieurs domaines. Un deuxième danger potentiel est la perte de vue de l'objectif de la recherche (Yin 2003: 45). Le seul moyen de se prémunir contre ce risque a été d'avoir bien en tête la question de recherche. Dans l'éventualité où la question devait changer afin de mieux refléter les données empiriques, il aurait fallu repenser le devis de recherche (Yin 2003: 45). Toutefois, ceci n'a pas été nécessaire dans le cadre de cette recherche.

#### **4.2.2.2 Période étudiée**

Avant de conclure cette section sur la structure de la preuve, il faut délimiter notre cas dans le temps. La vie politique au Canada se divise en législatures et en sessions parlementaires.

Puisque notre sujet porte sur l'élaboration des politiques publiques, nous avons suivi cette division du temps. Il faut également souligner que les cycles politiques au niveau fédéral et provincial sont distincts. Ainsi notre étude couvre les périodes suivantes :

Fédéral :

- 38<sup>e</sup> législature : 4 octobre 2004 – 29 novembre 2005 (Libéral, minoritaire)
- 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>e</sup> session : 3 avril 2006 – 14 septembre 2007 (Conservateur, minoritaire)
- 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session : 16 octobre 2007 – 7 septembre 2008 (Conservateur, minoritaire)

Québec :

- 37<sup>e</sup> législature, 1<sup>e</sup> session : 4 juin 2003 – 10 mars 2006 (Libéral, majoritaire)
- 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session : 14 mars 2006 – 21 février 2007 (Lib., majoritaire)
- 38<sup>e</sup> législature : 8 mai 2007 – 5 novembre 2008 (Libéral, minoritaire)

Nous avons retenu cette période pour plusieurs raisons. Au niveau fédéral, les 38<sup>e</sup> et 39<sup>e</sup> législatures ont été témoins de beaucoup d'initiatives en matière de retraite. En effet, les réformes aux lois susmentionnées sont nombreuses dans le *Hansard* (18), dans le discours du Trône de la 38<sup>e</sup> législature ainsi que dans les discours du budget de 2004 et de 2005. Au cours de la 1<sup>e</sup> session de la 39<sup>e</sup> législature, il y a eu deux comités sénatoriaux touchant les régimes de retraite et pas moins de six projets de lois portant sur les lois mentionnées plus haut. De plus, la loi C-36, soit la *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la sécurité de la vieillesse*, fut adoptée lors de cette législature.

En outre, il y a eu un changement de gouvernement entre la 38<sup>e</sup> et la 39<sup>e</sup> législature. Nous sommes passés d'un gouvernement Libéral minoritaire à un gouvernement Conservateur minoritaire. Kingdon avait constaté que les entrepreneurs politiques profitaient des élections pour modifier le programme politique. Nous étions intéressée de savoir si ce fut le cas en matière de retraite au niveau fédéral.

La responsabilité des provinces en matière de retraite est plus étroite que celle du gouvernement fédéral. Toutefois, il y a quand même eu de l'activité en matière de retraite au Québec (6 projets de loi au total), notamment au courant de la 37<sup>e</sup> législature. En effet, les projets de loi 30, 194 et 195, qui avaient tous pour but de modifier la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, ont mobilisé beaucoup d'acteurs. Par ailleurs, nous avons également étudié la 38<sup>e</sup> législature car les élections ont entraîné un changement politique important. Nous sommes passés d'un gouvernement Libéral majoritaire à un gouvernement Libéral minoritaire avec l'Action démocratique du Québec dans le rôle de l'opposition officielle, soit une première dans notre histoire.

Notre échantillon s'est avéré un choix judicieux car il a permis d'étudier plusieurs phénomènes entourant le processus d'élaboration des politiques publiques de retraite au Canada (cf. Tableaux 14, 16 et 17). De plus, la période couverte a permis de constater l'impact de changements de partis au pouvoir et les différences pouvant exister entre un gouvernement minoritaire et majoritaire. Nous présenterons plus en profondeur nos résultats dans le prochain chapitre.

### **4.3 Collecte de données : Analyse documentaire et entrevues semi-structurées**

À l'instar de Kingdon, notre collecte de données s'est faite à partir d'une analyse documentaire et d'entrevues semi-dirigées. Le recours à deux méthodes plutôt qu'une a permis la triangulation des données, c'est-à-dire la corroboration des informations

provenant de diverses sources (Yin 2003: 99). Cette triangulation a permis d'accroître la validité de construit de l'étude de cas (Yin 2003: 36).

### 4.3.1 Sources et fonctions des informations

Nous présenterons ici les sources des données utilisées dans notre recherche empirique et la façon dont nous avons traité ces données.

#### 4.3.1.1.1 Connaître le programme politique

Les indicateurs pour mesurer le programme politique ont déjà été décrits dans le chapitre précédent traitant du modèle d'analyse. Il convient toutefois de rappeler ici les sources de ces données :

Tableau 9 : Rapports de groupes internes de travail retenus pour l'analyse documentaire

| <b>FÉDÉRAL</b><br><i>Rapports de comité sénatoriaux</i>                                 | <b>DOCUMENT</b>   |
|---|---|
| 38 <sup>e</sup> législature   | Sans objet  |
| 39 <sup>e</sup> législature   | - Comité sénatorial permanent des banques et du commerce <i>La bombe à retardement démographique : atténuer les effets des changements démographiques au Canada</i><br>- Comité sénatorial spécial sur le vieillissement. Premier rapport provisoire <i>Relever le défi du vieillissement</i> |
| <b>QUÉBEC</b><br><i>Rapports de commission parlementaires et documents de réflexion</i> | <b>DOCUMENT</b>   |
| 37 <sup>e</sup> législature   | Sans objet (La Commission des affaires sociales n'a pas fait de rapport sur le projet de loi 30)  |
| 38 <sup>e</sup> législature   | Sans objet  |

Au niveau fédéral, nous avons analysé les rapports des deux comités sénatoriaux portant sur les retraites. De tels documents en matière de retraite n'ont pas été recensés au Québec pendant la période étudiée.

Tableau 10 : Rapports de comités interministériels retenus pour l'analyse documentaire

| <b>FÉDÉRAL</b>              | <b>DOCUMENT</b> |
|-----------------------------|-----------------|
| 38 <sup>e</sup> législature | Sans objet      |
| 39 <sup>e</sup> législature | Sans objet      |
| <b>QUÉBEC</b>               | <b>DOCUMENT</b> |
| 37 <sup>e</sup> législature | Sans objet      |
| 38 <sup>e</sup> législature | Sans objet      |

Les régimes de retraite n'ont pas fait l'objet de rapport comités interministériels entre 2003 et 2008, ni au niveau fédéral que provincial.

Tableau 11 : Rapports de commissions d'études et de rapports de consultants privés

| <b>FÉDÉRAL</b>              | <b>DOCUMENT</b>   |
|-----------------------------|---|
| 38 <sup>e</sup> législature | Sans objet  |
| 39 <sup>e</sup> législature | <i>Encourager les choix touchant le travail et le départ à la retraite, PRP</i><br><i>Vieillessement et politiques de l'emploi : Canada, OCDE</i> |
| <b>QUÉBEC</b>               | <b>DOCUMENT</b>   |
| 37 <sup>e</sup> législature | Sans objet  |
| 38 <sup>e</sup> législature | Sans objet  |

Dans la problématique, nous avons identifié des rapports rédigés par le Projet de recherche sur les politiques et l'OCDE, nous avons analysé plus en détail ces rapports en fonction de nos indicateurs du programme politique. Ce sont les deux seuls rapports de commission d'études portant sur notre sujet de recherche publiés au cours de la période étudiée.

Tableau 12 : Livres verts et blancs retenus pour l'analyse documentaire

| <b>FÉDÉRAL</b>              | <b>DOCUMENT</b>  |
|-----------------------------|--|
| 38 <sup>e</sup> législature | Sans objet   |
| 39 <sup>e</sup> législature | Sans objet   |
| <b>QUÉBEC</b>               | <b>DOCUMENT</b>  |
| 37 <sup>e</sup> législature | <i>Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec</i><br><i>Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées</i> |
| 38 <sup>e</sup> législature | Sans objet   |

Il n'y a pas eu de livres blanc ou vert au sujet de la retraite au niveau fédéral entre 2003 et 2008. Par contre, deux documents de la sorte sont parus au Québec au cours de la période étudiée.

Tableau 13 : Discours inauguraux retenus pour l'analyse documentaire

| <b>FÉDÉRAL</b><br><b><i>Discours du Trône</i></b>   | <b>DOCUMENT</b>   |
|---|---|
| 38 <sup>e</sup> législature                         | 5 octobre 2004  |
| 39 <sup>e</sup> législature                         | 4 avril 2006<br>16 octobre 2007   |
| <b>QUÉBEC</b><br><b><i>Discours d'ouverture</i></b> | <b>DOCUMENT</b>   |
| 37 <sup>e</sup> législature                         | 1 <sup>e</sup> session : 4 juin 2003<br>2 <sup>e</sup> session : 14 mars 2006 |
| 38 <sup>e</sup> législature                         | 9 mai 2007  |

Tous les discours inauguraux des législatures étudiées ont été analysés, et ce, pour les deux paliers gouvernementaux.

Tableau 14 : Discours sur le budget retenus pour l'analyse documentaire

| <b>FÉDÉRAL</b>              | <b>DOCUMENT</b>   |
|-----------------------------|---|
| 38 <sup>e</sup> législature | 2004 <i>Nouvel élan vers la réussite</i><br>2005 <i>Respecter ses engagements</i>                       |
| 39 <sup>e</sup> législature | 2006 <i>Cibler les priorités</i><br>2007 <i>Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur</i> |
| <b>QUÉBEC</b>               | <b>DOCUMENT</b>   |
| 37 <sup>e</sup> législature | <i>Discours sur le budget 2004-2005</i> , 30 mars 2004<br><i>Budget 2006-2007</i> , mars 2006           |
| 38 <sup>e</sup> législature | <i>Discours sur le budget 2007-2008</i> , février 2007 (non voté)                                       |

Tous les discours sur le budget au cours des législatures étudiées ont été analysés pour les deux paliers gouvernementaux.

Tableau 15 : Procès-verbaux retenus pour l'analyse documentaire

| <b>FÉDÉRAL</b><br><b>Hansard</b>                      | <b>DOCUMENT</b>   |
|---|---|
| 38 <sup>e</sup> législature                           | Mots-clés : retraite, pension, 5 lois, noms des régimes |
| 39 <sup>e</sup> législature                           | Mots-clés : retraite, pension, 5 lois, noms des régimes |
| <b>QUÉBEC</b><br><b>Procès-verbaux de l'Assemblée</b> | <b>DOCUMENT</b>   |
| 37 <sup>e</sup> législature                           | Mots-clés : retraite, pension, 5 lois, noms des régimes |
| 38 <sup>e</sup> législature                           | Mots-clés : retraite, pension, 5 lois, noms des régimes |

Nous avons analysé les moments où les régimes de retraite sont sujets de débats à l'Assemblée nationale et la Chambre des communes. Nous avons repéré ces moments en passant par l'index se trouvant sur les sites web des deux paliers de gouvernement. Notre recherche s'est effectuée à partir des mots-clés suivants : « retraite », « *Loi sur la sécurité de la vieillesse* », « *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* », « *Loi sur le régime des pensions du Canada* », « *Règlement sur le régime de pensions du Canada* », « *Loi sur le*

*régime des rentes du Québec », « Loi sur les régimes complémentaires de retraite », « Loi de l'impôt sur le revenu », « sécurité du revenu », « supplément de revenu garanti », « allocation », « régime de pensions du Canada », « régime de rentes du Québec », « régime complémentaire de retraite », « régime d'employeur », « régime de pension agréé », « régime enregistré d'épargne-retraite ».*

Tableau 16 : Mémoires de groupes d'intérêt retenus pour l'analyse documentaire

| <b><i>FÉDÉRAL</i></b>       | <b><i>DOCUMENT</i></b>  |
|-----------------------------|---|
| 38 <sup>e</sup> législature | Sans objet  |
| 39 <sup>e</sup> législature | Sans objet  |
| <b><i>QUÉBEC</i></b>        | <b><i>DOCUMENT</i></b>  |
| 37 <sup>e</sup> législature | 1 <sup>e</sup> session : mémoires des groupes d'intérêts portant sur le projet de loi 195<br>2 <sup>e</sup> session : mémoires des groupes d'intérêts portant sur les projets de loi 30, 41 |
| 38 <sup>e</sup> législature | Mémoire des groupes d'intérêts portant sur le projet de loi 68  |

Dans le chapitre sur le modèle d'analyse, nous avons mentionné que plusieurs acteurs avaient rédigé des mémoires au sujet du projet de loi 30, 41 et 195 de la part des acteurs québécois. Nous avons également pris en compte les mémoires entourant le projet de loi 68. Nous n'avons pas recensé de mémoires portant sur les projets de loi fédéraux en matière de retraite au cours de la période étudiée.



Tableau 17 : Lois et projets de lois retenus pour l'analyse documentaire

| <b>FÉDÉRAL</b>              | <b>DOCUMENT</b>  |
|-----------------------------|--|
| 38 <sup>e</sup> législature | C-217; C-228; C-265; C-301; C-320; C-353; C-432  |
| 39 <sup>e</sup> législature | 1 <sup>e</sup> session : C-36; C-262; C-305; C-306; C-336; C-362; C-445<br>2 <sup>e</sup> session : C-261; C-490; C-491; C-560 |
| <b>QUÉBEC</b>               | <b>DOCUMENT</b>  |
| 37 <sup>e</sup> législature | 1 <sup>e</sup> session : nos. 3, 195, 102<br>2 <sup>e</sup> session : nos. 30; 41; 194   |
| 38 <sup>e</sup> législature | Nos. 68, 89  |

Nous avons étudié les lois et les projets de loi mentionnées ci-haut, les lois qu'elles visaient à modifier, le sens de ces modifications et leur cheminement dans le processus politique. Plus précisément, nous avons regardé si ces projets de loi se sont rendus à la première, deuxième, troisième lecture et s'ils ont été adoptés.

Puisque ces données proviennent de sources institutionnelles, on peut s'attendre qu'elles soient fiables et facilement accessibles (Quivy et Van Campenhoudt 1995: 207).

#### *4.3.1.1.2 Corroborer ou infirmer le contenu des entrevues*

Ici, l'analyse documentaire a servi à appuyer les entrevues afin de définir le programme politique et de déceler les stratégies employées pour influencer le programme politique en matière de retraite (Yin 2003: 87). L'idée était d'identifier les « régularités sociales dans les contenus textuels » (Sabourin 2003: 367) ou, autrement dit, les thèmes quant aux lois et aux types de réforme revenant le plus souvent dans les documents. Nous avons recouru une fois de plus aux documents présentés aux tableaux 9 à 17.

#### 4.3.1.2 Traitement des données de l'analyse documentaire

Tous ces documents ont été analysés à partir de notre cadre théorique présenté au chapitre précédent. Pour connaître le **programme politique**, il a fallu étudier chacun des documents susmentionnés. Pour déterminer l'**agenda**, nous avons identifié les mentions visant à modifier la *Loi* et le *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, la *Loi* et le *Règlement* qui régissent le *régime des pensions du Canada*, la *Loi sur le régime des rentes du Québec*, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Pour déterminer les **solutions**, nous avons regardé si les tentatives de réformes étaient de l'ordre des réformes paramétriques, radicales, architecturales ou du marché du travail. Cette grille d'analyse a permis de cartographier les éléments et les solutions ainsi que de déceler qui s'y intéressait.

Pour connaître les **stratégies** employées par les acteurs, nous nous sommes référés aux indicateurs développés dans le cadre de notre modèle d'analyse présenté au chapitre précédent. Ces documents ont été loquaces au niveau des stratégies concernant la définition et le support de la définition ainsi que de l'appui des solutions. Les autres informations ont été saisies à partir des entrevues semi-dirigées dont il sera question plus loin.

#### 4.3.1.3 Validité des données de l'analyse documentaire

La validité des données provenant de l'analyse documentaire est parfois critiquée. Certains affirment que :

« every document was written for some specific purpose and some specific audience other than those of the case study being done. In this sense, [...] the documentary evidence reflects a communication among other parties attempting to achieve some other objectives » (Yin 2003: 87)

Ainsi, les informations seraient biaisées, car elles reflèteraient davantage le point de vue de l'auteur que la réalité (Morissette 2006: 206). Toutefois, il semble que certains documents soient plus fiables que d'autres, notamment les documents publics tels les lois, le *Hansard* et les comptes rendus des commissions parlementaires (Yin, 2003 : 87; Jenkins-Smith et Sabatier, 1993 cité dans Morissette, 2006 : 206). C'est justement sur ces documents publics que nous nous sommes appuyés pour tracer l'évolution des régimes de retraite et pour connaître le programme politique décisionnel. Quant aux documents plus susceptibles d'être biaisés, dont les mémoires, les communiqués de presse et les pages web, ils nous ont permis de connaître le programme politique de chaque acteur et de révéler certaines stratégies, notamment la définition du problème et les solutions envisagées. Par conséquent, le problème de validité des données ne se posait pas comme tel dans le cadre de notre recherche.

#### **4.3.2 Entrevues semi-dirigées**

Les entrevues semi-dirigées ont complété l'analyse documentaire afin de déceler le programme politique et les stratégies employées. Ces entrevues se prêtaient bien à notre sujet de recherche, et ce, pour plusieurs raisons. Contrairement à l'analyse documentaire, l'entrevue permet un échange entre le chercheur et l'interlocuteur (Savoie-Zajc 2003: 294). Il découle de cette relation une plus grande authenticité dans les réponses, une possibilité pour le répondant d'expliquer la perception des phénomènes, un approfondissement dans les questions, et un accès aux stratégies pour influencer le programme politique qui demeurent généralement privées (Quivy et Van Campenhoudt, 1995 : 1994; Morissette, 2006 : 191; Yin, 2003 : 92; Savoie-Zajc, 2003 : 295-296). Les entrevues ont permis d'avoir accès à des informations qui n'auraient pas été accessibles autrement.

#### 4.3.2.1 Choix des répondants

Il est nécessaire de déterminer qui était le mieux placé pour nous fournir les informations. La théorie des courants multiples avait identifié quels acteurs auraient le plus d'influence sur le programme politique. À partir d'une recension documentaire préliminaire, nous avons pu confirmer que plusieurs catégories d'acteurs cités dans la théorie étaient bel et bien impliquées dans l'élaboration des politiques de retraite au Québec et au Canada. En outre, l'étude préliminaire des documents relatés aux tableaux 9 à 17 a permis d'identifier plus précisément quelles organisations étaient susceptibles d'être impliquées dans l'élaboration des politiques de retraite.

Restait alors à déterminer quelles personnes interviewer. Le critère a été d'avoir un intérêt marqué pour les politiques publiques de retraite et détenir une expertise sur un volet de la question des retraites. Concrètement, cet intérêt et cette expertise se traduisaient par le fait de jouer un rôle dans l'élaboration des politiques, par exemple avoir participé à la rédaction d'un mémoire ou rapport, avoir participé aux débats ou aux consultations publiques ou avoir pris une décision ayant un impact direct sur les politiques publiques de retraite. Au total, nous avons réalisé 34 entrevues avec 41 interlocuteurs différents entre le 10 mars 2008 et le 4 août 2008. Les entrevues se sont déroulées à Montréal, à Québec, à Ottawa et à Toronto en français ou en anglais selon la préférence de l'interlocuteur. Les entrevues ont duré en moyenne 90 minutes. Ces interlocuteurs répondaient en tant que :

- Employé de Ressources humaines et développement social du Canada (RHDSC) (8)
- Employé du ministère des Finances du Canada (1)
- Employé du Bureau de l'actuaire en chef du Canada (Ambachtsheer) (1)
- Collaborateur au Projet de recherche sur les politiques (PRP) (2)
- Employé de la Régie des rentes du Québec (Régie) (2)
- Employé du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) (2)
- Employé du Conseil des aînés (CDA) (1)
- Représentant des associations d'employeurs

- o Conference Board du Canada(1)
- o Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) (2)
- o Conseil du patronat du Québec (CPQ) (1)
- o Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ) (1)
- Représentants des centrales syndicales
  - o Congrès du travail du Canada (CTC) (1)
  - o Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) (2)
  - o Confédération des syndicats nationaux (CSN) (2)
- Représentants des groupes de pression des aînés et des retraités
  - o Canada's Association of the Fifty-Plus (CARP) (1)
  - o Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées (ADQR) (1)
  - o Alliance des associations de retraités (AAR) (1)
- Représentants de l'industrie bancaire et des assurances et de firmes d'actuaire (2)
  - o Association canadienne des administrateurs de régime de retraite (ACARR) (2)
- Représentants de centres de recherche
  - o C.D. Howe Institute (1)
  - o Caledon Institute (1)
  - o International Centre for Pension Management (ICPM) (1)
  - o Informetrica Limitée (1)
- Chercheurs indépendants (3)

Nous avons employé la technique boule-de-neige (*snowball sampling*) pour déterminer les répondants provenant d'organismes avec lesquels nous sommes moins familiers ou pour identifier d'autres acteurs que nous aurions pu oublier. « La technique boule-de-neige [...] consiste à demander [aux] interlocuteurs d'identifier d'autres personnes qu'ils considèrent comme influentes dans le dossier à l'étude [...] » (Morissette 2006: 194). Cette technique d'échantillonnage a été utilisée par Kingdon lui-même et plusieurs autres chercheurs étudiant l'élaboration des politiques publiques (Morissette, 2006 : 194). Grâce à cette technique d'échantillonnage, nous avons pu identifier les acteurs ayant participé au processus d'élaboration des politiques de retraite et reconnus par leurs pairs.

#### **4.3.2.2 Grille d'entrevue**

Nos entretiens étaient fondés sur la grille d'entrevue développée par Kingdon dans la réalisation des deux études de cas ayant mené à sa théorie des courants multiples. La grille de Kingdon, qui se trouve à l'annexe 1, est composée de sept questions ouvertes qui cherchent à connaître le programme politique des acteurs et les facteurs expliquant pourquoi les problèmes et les solutions se retrouvent à l'*agenda*. Nous avons traduit cette grille et ajouté des questions afin d'en connaître plus longuement sur les stratégies employées par les acteurs. Notre grille d'analyse finale se trouve à l'annexe 2.

#### **4.3.2.3 Traitement des données des entrevues**

Les entrevues nous ont permis de recueillir des informations sur les stratégies. Nous avons fait la retranscription des entrevues. Par la suite, nous avons utilisé le logiciel d'analyse qualitative Atlas.ti afin de codifier les données en fonction de notre modèle d'analyse.

#### **4.3.2.4 Traitement des données tirées de la documentation et des entrevues**

Dans un premier temps, nous avons importé tous les documents recensés disponibles en ligne en version .html, .doc et .rtf ainsi que les retranscriptions d'entrevues dans le logiciel Atlas.ti. Dans un deuxième temps, nous avons codé les données. Une première série de codes correspond à nos indicateurs présentés dans le modèle d'analyse (voir tableau 7 et 8). D'autres codes qui ont émergé de l'analyse des documents et des entrevues se sont ajoutés à cette première liste.

#### 4.3.2.5 Forces et limites de l'entrevue semi-dirigée

Les réponses aux questions d'entrevue sont susceptibles de souffrir de deux biais risquant de miner la validité interne de la recherche. D'abord, comme le souligne Savoie-Zajc (2003: 312), l'entrevue se déroule dans le « ici et maintenant ». Ceci risque d'influencer la réalité des stratégies et du programme politique institutionnel décrits lors de l'entrevue. L'écart entre la réalité et ce qui est dit au cours de l'entrevue risque d'être autant plus important en relatant des faits passés, que ce soit par l'oubli (*recall error*) ou parce que les nouvelles connaissances changent l'interprétation des événements passés. Ces risques peuvent toutefois être diminués par la triangulation des données (Savoie-Zajc 2003: 312) (interviewer différents répondants sur le même sujet et l'analyse documentaire), chose que nous avons faite. De plus, notre recherche portait sur des événements en cours ou relativement récents.

Deuxièmement, il est possible qu'il y ait des biais dans l'information fournie par les répondants. Ceux-ci pourraient être tentés de se valoriser, ce qui minerait la crédibilité de leurs réponses. De plus, il est possible que certains répondants soient mal à l'aise de divulguer leurs stratégies politiques ou leurs priorités. Encore une fois, la triangulation a aidé à surmonter ce problème en confrontant les réponses à celles d'autres répondants et des sources documentaires (Savoie-Zajc 2003: 314).

### 4.4 Forces et limites de la méthode

Tout au long de ce chapitre décrivant notre méthode nous avons souligné les forces et les limites rattachées à une étude de cas, à la réalisation d'entrevues semi-structurées et à la recension documentaire comme méthode de collecte de données. Les pièges à la fidélité et la validité sont nombreux. Toutefois, nous avons tenté de définir avec le plus de précision

possible nos indicateurs pour en accroître la fidélité. Du côté de la validité, nous avons procédé à la triangulation des données pour la maximiser. Mais il reste que le type de problème sous étude, soit la compréhension d'un processus, nous apparaît être essentiellement saisissable ou appréhendable du point de vue de la recherche scientifique qu'à travers une telle méthode qualitative. Il s'agit ainsi du meilleur choix méthodologique à notre avis, choix qui découle aussi logiquement du cadre théorique retenu.



## Chapitre 5 Présentation des résultats

Ce chapitre fait état des résultats obtenus lors de notre recherche empirique. Notre recherche sur le terrain comprenait l'analyse de documents officiels et l'analyse d'entrevues semi-dirigées. La structure de ce chapitre reprend la logique de notre modèle d'analyse. Dans un premier temps, nous présenterons les résultats détaillés obtenus quant à notre variable dépendante, à savoir le programme politique. Nous y verrons notamment sa composition et son évolution au cours des législatures étudiées. Rappelons les périodes étudiées :

Fédéral :

- 38<sup>e</sup> législature : 4 octobre 2004 – 29 novembre 2005 (Libéral, minoritaire)
- 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session : 3 avril 2006 – 14 septembre 2007 (Conservateur, minoritaire)
- 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session : 16 octobre 2007 – 7 septembre 2008 (Conservateur, minoritaire)

Québec :

- 37<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session : 4 juin 2003 – 10 mars 2006 (Libéral, majoritaire)
- 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session : 14 mars 2006 – 21 février 2007 (Libéral, majoritaire)
- 38<sup>e</sup> législature : 8 mai 2007 – 5 novembre 2008 (Libéral, minoritaire)

Dans un deuxième temps, nous présentons chacun des acteurs ayant contribué de manière significative à l'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada entre 2003 et 2008. Enfin, nous présenterons les stratégies employées par ces acteurs pour influencer le programme politique.

Ces résultats nous permettront de vérifier nos propositions de recherche et, par le fait même, répondre à notre question de recherche, à savoir « comment les acteurs influencent-ils le processus d'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada? »

## **5.1 Description de la variable dépendante : le programme politique**

La notion de programme politique est peu connue en relations industrielles. Pour cette raison, il convient de bien délimiter ce concept dans le cadre de la présente recherche. Rappelons que le programme politique correspond à l'*agenda*, c'est-à-dire les lois et règlements que cherchent à modifier les acteurs, et les politiques proposées, soit les solutions envisagées par ces acteurs. Nous avons également précisé le genre d'informations contenues dans chaque catégorie de document afin d'indiquer leur apport dans la constitution des variables dépendante et indépendantes. Par exemple, les projets de loi ont servi à délimiter le programme politique alors que les débats se sont avérés plutôt utiles pour déceler les stratégies.

La constitution de la variable dépendante a demandé l'analyse d'une somme importante d'information. Mais, selon Wilkinson *et coll.* cité dans Soroka (2002a), ce travail est nécessaire, car il est pertinent d'analyser les initiatives et les recommandations qui se concrétisent par l'adoption de lois et de règlements, mais aussi celles qui échouent. En fait, il s'agit de la seule façon d'avoir un portrait juste des enjeux préoccupant les acteurs d'un domaine à l'intérieur une juridiction. Par exemple, notre analyse a révélé qu'une panoplie de problèmes touchant les régimes de retraite a été abordée par les acteurs actifs en matière de retraite entre 2003 et 2008. Ces problèmes variaient d'un palier gouvernemental à l'autre et, dans bien des cas, n'étaient pas ressortis dans la problématique où nous avons dressé un portrait général des retraites au Canada et à l'international. Ceci laisse croire que le contexte des retraites varie dans le temps et que l'on soit au Québec, au Canada ou ailleurs.

On ne peut donc pas tenir les problèmes pour acquis. Seule une analyse exhaustive de l'*agenda* permet de comprendre la situation dans laquelle se trouve une juridiction à un moment donné. Par ailleurs, comparer les initiatives et les recommandations qui réussissent à celles qui échouent permet de comprendre comment les acteurs et leurs stratégies, à savoir nos deux variables indépendantes, propulsent ou freinent l'adoption de lois et, par le fait même, influencent le processus d'élaboration des politiques publiques.

Nous présenterons donc ici une analyse exhaustive des tentatives de réformes au système de retraite au Canada proposées au cours des 38<sup>e</sup> et 39<sup>e</sup> législatures fédérales ainsi que des 37<sup>e</sup> et 38<sup>e</sup> législatures du Québec. Il faut toutefois préciser que bien que nous ayons recensé toutes les initiatives, celles-ci n'ont pas toutes la même importance. Dans ce chapitre, nous nous concentrerons sur les réformes ayant le plus attiré l'attention des acteurs impliqués dans le sous-champ des retraites. Au niveau fédéral, il s'agit du projet de loi C-36 et de la mise en œuvre des comptes d'épargne libres d'impôt (CELI). Au niveau du Québec, nous retenons les projets de loi 195, 30 et 68 ainsi que le rapport de la Régie des rentes du Québec intitulé *Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec*. Ces pièces maîtresses du programme politique en matière de retraite apparaîtront en gras dans le texte pour les distinguer des éléments moins marquants. Avant d'aborder ces principales initiatives, voyons les éléments constituant le programme politique au fédéral et au Québec entre 2003 et 2008.

### **5.1.1 Constitution du programme politique**

Comme mentionné plus haut, le programme politique résulte des étapes de mise à l'*agenda* et de formulation des politiques. Généralement, pour les politologues canadiens et québécois, ce programme politique se traduit concrètement par les rapports des groupes internes de travail et les rapports des comités interministériels, les mémoires des groupes d'intérêts, les livres vert ou blanc, les discours inauguraux et sur le budget, les débats aux

Communes et à l'Assemblée nationale ainsi que les lois proposées. Afin de bien cerner le programme politique à l'étude, nous présenterons tous les documents retenus pour constituer le programme politique en matière de retraite au cours des 38<sup>e</sup> et 39<sup>e</sup> législatures fédérales et des 37<sup>e</sup> et 38<sup>e</sup> législatures au niveau du Québec.

#### 5.1.1.1 Discours inauguraux et sur le budget

Comme on peut s'y attendre, les discours du Trône (DDT) et les réponses au discours du Trône (RDDT) sont utiles pour connaître les priorités du gouvernement fédéral au cours de la période étudiée (Soroka 2002a; Royer 2006). Notamment, ils permettent de connaître les intentions quant à l'*agenda* et les politiques du gouvernement pour la législature à venir. Le discours du premier ministre du Québec à l'occasion de l'inauguration des sessions des deux législatures à l'étude a été tout aussi utile. Les discours sur le budget ont été une source d'information importante pour connaître les sujets à l'ordre du jour et les politiques priorisées par les gouvernements des deux paliers de gouvernement. D'ailleurs, plusieurs annonces faites lors de ces discours se sont concrétisées par des projets de loi. Toutefois, les réformes aux politiques publiques de retraite ne figuraient pas toutes dans ces discours. Ils donnent donc un aperçu incomplet du programme politique. Voyons néanmoins les priorités des gouvernements en matière de retraite telles qu'annoncées dans les discours inauguraux.

Au niveau fédéral, il fut question de modifier la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* afin de bonifier la sécurité du revenu dans le DDT et la RDDT de la 38<sup>e</sup> législature ainsi que dans le budget de 2005. Lors de la 39<sup>e</sup> législature, le DDT et la RDDT ne faisaient pas allusion aux lois étudiées dans le cadre de cette thèse (Premier ministre Stephen Harper 2006). Par contre, les discours du budget en 2007 et 2008 prononcés par le ministre Flaherty annonçaient plusieurs modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, notamment le **fractionnement du revenu de pension** et la création de **comptes d'épargne libres**

**d'impôt** (CELI) (Ministère des Finances Canada 2007f; Ministère des Finances Canada sans date).

Les tableaux suivants reprennent des extraits des budgets 2007 et 2008 ayant des conséquences sur le système de retraite au Canada.

Tableau 18 : Extraits du Discours du budget 2007 – *Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur* prononcé par James M. Flaherty, le ministre des Finances, le 19 mars 2007

| Loi          | Type   | Contenu   |
|--------------|--|---|
| RPA/<br>REÉR | MT<br>(prolonger<br>vie active)                | Hausse de l'âge limite pour convertir les régimes de pension agréés et les REÉR (de 69 ans à 71 ans)                        |
| LIR          | Architecture<br>(modification<br>de structure) | Fractionnement du revenu de pension   |
| SV/SRG       | MT<br>(prolonger<br>vie active)                | Exemption rattachée au SRG passera de 500 \$ à 3 500 \$ afin d'inciter les aînés à revenu modeste à continuer de travailler |

Tableau 19 : Extraits du discours du budget 2008 prononcé par James M. Flaherty, le ministre des Finances, 26 février 2008

| Loi   | Type                                | Contenu  |
|-------|-------------------------------------|--|
| LIR   | Architecture<br>(nouveau<br>régime) | Met en place le compte d'épargne libre d'impôt (CELI) permettant aux contribuables d'épargner à l'abri de l'impôt, notamment en vue de la retraite |
| S. O. | MT<br>(prolonger<br>vie active)     | Prorogation de l'Initiative ciblée pour travailleurs âgés conçue pour améliorer l'employabilité des travailleurs âgés de 55 à 64 ans               |

Au niveau du Québec, il n'est pas question de lois encadrant les régimes de retraite dans le discours du premier ministre à l'occasion de l'inauguration de la première session de la 37<sup>e</sup> législature ni dans le discours sur le budget 2004-2005 (Gouvernement du Québec 2003;

Gouvernement du Québec 2004). Dans ses allocutions à l'occasion de la deuxième session de la 37<sup>e</sup> législature et de la 38<sup>e</sup> législature, le premier ministre Jean Charest affirmait que son gouvernement encouragerait les retraites progressives (Gouvernement du Québec 2006; Gouvernement du Québec 2007). Par ailleurs, il n'y a pas de modification touchant les lois étudiées dans cette thèse dans les budgets de 2006-2007.

#### **5.1.1.2 Livres vert et blanc et documents de consultation**

Les livres blanc et vert, parfois appelés document de consultation ou de travail, ont pour fonction de définir les problèmes et de présenter une ébauche de solution (Royer 2006).

La Régie des rentes du Québec a publié deux documents de consultation ayant suscité beaucoup de réactions entre 2003 et 2008. Un premier document déposé à l'Assemblée nationale le 23 octobre 2003 s'intitulait *Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec*. Un deuxième, paru à l'été 2005, s'intitulait *Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées*. Ces documents ont marqué la période étudiée. Pour cette raison, nous les analyserons plus en détail. Les encadrés suivants reprennent les principaux points de ces documents de consultation.

Tableau 20 : *Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec* (2003)

| Loi | Type de réforme                          | Commentaire   |
|-----|--|---|
|     | MT<br>(prolonger vie active)             | Permettre aux travailleurs de demander leur rente de retraite avant 65 ans tout en se maintenant en emploi  |
|     | MT<br>(prolonger vie active)             | Calculer la rente de retraite en fonction de tous les gains du cotisant. La rente sera majorée, jusqu'à concurrence du maximum payable, si un travailleur compte plus de 40 années de participation au Régime |
|     | MT<br>(prolonger vie active)             | Maintenir l'obligation de cotiser si le bénéficiaire travaille après avoir commencé à recevoir sa rente. Les cotisations additionnelles augmenteront la rente payable tant que le maximum ne sera pas atteint |
|     | MT<br>(prolonger vie active)             | Bonifier le facteur d'ajustement actuariel applicable à la rente des personnes qui différeront leur retraite au-delà de 65 ans  |
|     | Paramétrique<br>(modification du calcul) | Pour chaque année où une personne s'est occupée d'un enfant de moins de 7 ans, créditer des gains pour hausser les gains de l'année au niveau des gains moyens du reste de la carrière                        |
|     | Paramétrique<br>(modification du calcul) | Modifier le calcul de la rente d'invalidité   |

Tableau 21 : *Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées (2005)*

| Loi | Type de réforme                       | Commentaire  |
|-----|---------------------------------------|--|
|     | Paramétrique (modification du calcul) | Établir une provision pour écarts défavorables en solvabilité  |
|     | Paramétrique (modification du calcul) | Porter à dix ans la période d'amortissement des déficits de solvabilité  |
|     | Paramétrique (modification du calcul) | Consolider les déficits de solvabilité à la première évaluation actuarielle postérieure au 30 décembre 2009    |
|     | Radical (partage risque)              | Permettre l'utilisation d'instruments financiers pour garantir des paiements d'amortissement en solvabilité    |
|     | Paramétrique (modification du calcul) | Établir et financer le coût d'une modification sur base de solvabilité   |
|     | Radical (partage risque)              | Permettre aux parties de s'entendre à l'avance au sujet de l'attribution de l'excédent d'actif                 |
|     | Paramétrique (modification du calcul) | Demander à l'Institut canadien des actuaires de définir un nouveau cadre normatif en matière de capitalisation |
|     | Paramétrique (modification du calcul) | Limiter le congé de cotisation à l'année suivant une évaluation actuarielle                                    |

### 5.1.1.3 Lois proposées

Les projets de loi sont des moments forts en matière d'élaboration des politiques. Comme l'affirmaient Soroka (2002a) et Royer (2006), les lois proposées sont une indication très claire des priorités des parlementaires pour ce qui est de l'*agenda*, mais aussi des politiques.

Soulignons au passage qu'il s'agit bien des priorités des parlementaires et non du gouvernement puisqu'une part importante des projets de loi en matière de retraite sont une



initiative des députés qui ne sont pas ministres ou des députés dans les partis d'opposition. Voici les 18 projets de loi fédéraux proposés au cours de la période étudiée :38<sup>e</sup> législature :

- (1) C-217 *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada (droit à une pension anticipée pour les agents de police et les pompiers)* (ci-après, C-217);
- (2) C-228 *Loi établissant le poste d'ombudsman des pensions ayant pour mission d'enquêter sur les difficultés administratives éprouvées par les personnes qui traitent avec le gouvernement du Canada relativement aux prestations prévues par le Régime de pensions du Canada ou la Loi sur la sécurité de la vieillesse ou aux obligations fiscales y afférentes, et d'examiner les politiques et les pratiques établies pour gérer ces prestations et obligations et statuer sur celles-ci* (ci-après, C-228);
- (3) C-265 *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exemption fiscale de 50 % du montant des prestations versées à des résidents du Canada au titre de la sécurité sociale des États-Unis)* (ci-après, C-265)
- (4) C-301 *Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (supplément de revenu mensuel garanti)* (ci-après, C-301);
- (5) C-320 (C-320), idem à C-228;
- (6) C-353 *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et le Règlement sur le Régime de pensions du Canada* (ci-après, C-353);
- (7) C-432 *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada (arriérés de prestations)* (ci-après, C-432);

39<sup>e</sup> législature, 1<sup>e</sup> session :

- (8) **C-36 *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la sécurité de la vieillesse*** (ci-après, C-36);
- (9) C-262 *Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (supplément de revenu mensuel garanti)* (ci-après, C-262);

- (10) C-305 *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exemption fiscale de 50 % du montant des prestations versées à des résidents du Canada au titre de la sécurité sociale des États-Unis)* (ci-après, C-305) idem à C-265;
- (11) C-306 *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada (droit à une pension anticipée pour les agents de police et les pompiers)* (ci-après C-306) idem à C-217;
- (12) C-336 *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada (arriérés de prestations)* (ci-après, C-336) idem à C-432;
- (13) C-362 *Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (exigence de résidence)* (ci-après, C-362);
- (14) C-445 *Loi modifiant la loi de l'impôt sur le revenu (prestation fiscale pour perte de revenu de retraite)* (ci-après, C-445).

39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session :

- (15) C-261 *Loi établissant le poste d'ombudsman des pensions ayant pour mission d'enquêter sur les difficultés administratives éprouvées par les personnes qui traitent avec le gouvernement du Canada relativement aux prestations prévues par le Régime de pensions du Canada ou de la Loi sur la sécurité de la vieillesse ou aux obligations fiscales y afférentes, et d'examiner les politiques et les pratiques établies pour gérer ces prestations et obligations et statuer sur celles-ci* (ci-après, C-261) idem à C-228 et C-320;
- (16) C-490 *Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (demande de supplément, rétroactivité de versements et autres modifications)* (ci-après, C-490);
- (17) C-491 *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada (invalidité épisodique)* (ci-après, C-491) ;
- (18) C-560 *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la sécurité de la vieillesse (paiement des prestations toutes les deux semaines)* (ci-après, C-560).

Parmi les 18 projets de loi fédéraux, C-36 a retenu notre attention, car il est le seul à avoir été adopté. Voici un encadré résumant les principales dispositions de ce projet de loi.

Tableau 22 : C-36 *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la sécurité de la vieillesse*, 8 février 2007, présenté par le ministre des Ressources humaines et du Développement social, l'hon. Monte Solberg

| Loi      | Type de réforme                             | Commentaire   |
|----------|---|---|
| RPC      | Paramétrique (capitalisation)               | Intègre de la disposition de capitalisation intégrale prévue par le RPC dans les rapports actuariels et l'établissement des taux de cotisation                                      |
| RPC      | MT (récompense travail)                     | Améliore des prestations d'invalidité prévues par le RPC à la disposition des cotisants de longue date  |
| RPC      | Paramétrique (droits des anciens conjoints) | Autorise les anciens conjoints de fait à faire une demande de partage des crédits en vertu du RPC, après l'expiration du délai de 4 ans, si les 2 y donnent leur consentement écrit |
| RPC      | Paramétrique (accès à l'information)        | Permet aux particuliers de demander plus d'un relevé de leurs gains chaque année en vertu du RPC afin de suivre l'évolution de leurs cotisations                                    |
| LSV      | Paramétrique (simplifier)                   | Introduit le renouvellement continu de SRG et de l'allocation versés en vertu de la LSV, ainsi que la simplification de la déclaration de revenus pour les aînés et les couples     |
| LSV      | Paramétrique (abolition de prestations)     | Abolit le versement de succession des prestations fondées sur le revenu sous le régime de la LSV  |
| LSV      | Paramétrique (générosité prestations)       | Impose des limites aux prestations payables aux immigrants parrainés, et ce, en fonction de l'accord de parrainage  |
| RPC/ LSV | Paramétrique (simplifier)                   | Autorise des transactions et de la prestation de services électroniques dans le cadre du RPC et de la LSV   |
| RPC/ LSV | Paramétrique (intérêts)                     | Établit des modalités touchant l'imputation des frais d'intérêt dans le cadre du RPC et de la LSV   |
| RPC/ LSV | Paramétrique (intérêts)                     | Actualise et met en vigueur des dispositions portant sur les pénalités prévues par le RPC et la LSV   |

Avant de poursuivre la description du programme politique, il est pertinent d'aborder certains constats se dégageant de l'énumération des projets de loi fédéraux entre 2003 et 2008. D'abord, C-36 est le seul projet de loi émanant du gouvernement, par opposition aux projets de loi émanant des députés, lors de la période étudiée. Il est également le seul projet de loi à avoir été adopté bien que son impact ait été minime selon des représentants d'un centre de recherche et de la fonction publique (Centre de recherche<sup>1</sup>; Fonction publique<sup>1</sup>). Deuxièmement, les mêmes initiatives reviennent d'une session parlementaire à l'autre. Ceci s'explique par le fait qu'un projet de loi qui n'est pas adopté est automatiquement réinscrit au Feuilleton. Le fait de constamment revoir les mêmes propositions jumelé au peu de nouvelles initiatives donne l'impression que les modifications aux LSV et au RPC stagnent. Il est néanmoins pertinent de mentionner ces initiatives, car l'analyse du programme politique requiert qu'on s'intéresse à tout (Wilkinson *et al.* cité dans Soroka 2002a; Sabatier et Jenkins-Smith 1999; Royer 2006). Il est à noter que les CELI entrant en vigueur grâce au projet de loi C-50 seront traités dans la section portant sur le budget 2008.

Du côté du Québec, les projets de loi suivants concernaient le système de retraite :

37<sup>e</sup> législature, 1<sup>e</sup> session :

- (1) Projet de loi 3 *Loi modifiant la Loi sur les impôts, la Loi sur la taxe de vente du Québec et d'autres dispositions législatives* (ci-après, P.L. 3);
- (2) **Projet de loi 195 *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (ci-après, P.L. 195);**
- (3) Projet de loi 102 *Loi concernant le financement de certains régimes de retraite* (ci-après, P.L. 102);

Tableau 23 : Projet de loi 195 *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, présenté le 13 mai 2004 par Henri-François Gautrin (PLQ), **sanctionné** le 28 avril 2005

| Loi  | Type                         | Contenu  |
|------|------------------------------|--|
| LRCR | Radical<br>(droit de parole) | Permettre, d'une part, au groupe des participants actifs d'un régime de retraite qui ne sont pas représentés par une association accréditée au sens du <i>Code du travail</i> ou qui ne sont pas liés par un contrat régissant l'utilisation de l'excédent d'actif du régime [c.-à-d. à des non-syndiqués], et d'autre part, au groupe des participants non actifs et des bénéficiaires du régime [c.-à-d. aux retraités], de donner leur assentiment à une modification du régime confirmant le droit de l'employeur d'affecter l'excédent d'actif du régime à l'acquittement de ses cotisations. |

37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session :

- (4) **Projet de loi 30** *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration* (ci-après, **P.L. 30**);
- (5) Projet de loi 41 *Loi modifiant de nouveau la Loi sur les impôts et d'autres dispositions législatives* (ci-après, P.L. 41);
- (6) Projet de loi 194 *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (ci-après, P.L. 194).

Tableau 24 : Projet de loi 30 *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration*, présenté le 4 juin 2006 par Michelle Courchesne, ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, **sanctionné** le 13 décembre 2006

| Loi  | Type                                    | Commentaire  |
|------|---|--|
| LRCR | Paramétrique (solvabilité provision)    | Provision pour écarts défavorables en solvabilité (PÉD) : Les régimes seront tenus d'établir une provision pour écarts défavorables afin que l'actif dépasse le passif de solvabilité  |
| LCRC | Paramétrique (solvabilité)              | Période d'amortissement de passif et de solvabilité : A compter de 2010, les déficits de solvabilité seront amortis sur cinq ans   |
| LCRC | Paramétrique (amélioration financement) | Financement des améliorations au régime : Les améliorations devront être financées au moyen de cotisations spéciales, même pour les régimes solvables, tant que la PÉD n'aura pas été constituée. Ces améliorations devront être financées sur une période maximale de cinq ans  |
| LCRC | Radical (actifs utilisation)            | Utilisation de l'excédent d'actif en cours d'existence du régime : Aux fins de congés de cotisations et des améliorations au régime, seule la partie de l'excédent d'actif en sus de la provision pour écarts défavorables sera prise en compte. L'affectation de l'excédent au financement d'une amélioration devra se faire dans une perspective d'équité entre le groupe des participants actifs et celui des participants non actifs et des bénéficiaires. Toute mésentente entre les parties devra être déferée à un arbitre dont la décision sera finale |
| LCRC | Radical (solvabilité)                   | Lettre de crédit : Sauf s'il est partie à un régime interentreprises, l'employeur pourra utiliser une lettre de crédit pour financer la cotisation d'équilibre déterminée, pour un exercice, relativement à un déficit de solvabilité  |
| LCRC | Paramétrique (solvabilité évaluation)   | Évaluation actuarielle annuelle : Une évaluation actuarielle complète devra être faite chaque année  |
| LCRC | Radical (garantir rente)                | Droit des retraités de faire assurer leur rente : Les participants dont la rente débute après 2009 pourront demander que leur rente soit garantie par un assureur  |
| LCRC | Radical (adminis- tration)              | Changements dans l'administration des régimes : Le comité de retraite devra établir des règles de régie interne décrivant les fonctions et les obligations des délégués et fournisseurs de services, les règles de déontologie auxquelles ces personnes sont assujetties ainsi que les règles à suivre pour choisir,   |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>rémunérer et évaluer ces personnes.</p> <p>Les membres de comités de retraite pourront être indemnisés par la caisse s'ils n'ont commis aucune faute, sauf s'ils sont par ailleurs indemnisés par une police d'assurance responsabilité</p> |
|--|--|--|

(Mercer 21 juin 2006)

38<sup>e</sup> législature, 1<sup>e</sup> session :

- (7) **Projet de loi 68, *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives* (ci-après, P.L. 68);**
- (8) **Projet de loi 89, *Loi modifiant la Loi sur les régimes de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives* (ci-après, P.L. 89).**

Tableau 25 : *Projet de loi 68, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives*

| Loi  | Type | Contenu  |
|------|------|--|
| LRCR | MT   | Modifie la LRCR afin de permettre que les régimes de retraite offrent aux travailleurs qui y participent la possibilité de prendre leur retraite de façon progressive. |

Nous n'avons pas retenu les modifications aux règlements dans cette thèse. Par contre, le **décret** apporté au *Règlement sur la soustraction de certains régimes de retraite à l'application de dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (R-15.1, r.4) en 2007 mérite d'être souligné car il pourrait modifier l'architecture du système de retraite à plus long terme. Ce décret a permis la création du régime de retraite par financement salarial (RRFS). « Il s'agit d'un régime à prestations déterminées dans lequel la cotisation de l'employeur est fixée à l'avance. [...] Les travailleurs obtiennent [...] un droit au surplus. En revanche, les employeurs n'ont aucune responsabilité à l'égard des déficits des régimes (Picard 2007).

Le portrait des projets de loi au Québec se distingue du portrait au niveau fédéral. D'abord, il y a beaucoup moins d'initiatives, à savoir huit comparativement à dix-huit au fédéral. Des huit initiatives québécoises, six émanent du gouvernement. Le fait que le gouvernement québécois soit à l'origine de la majorité des initiatives pourrait expliquer pourquoi tant de projets de loi ont été sanctionnés, à savoir les P.L. 3, 195, 102, 30, 41 et 68. Dans le cadre de cette thèse, nous approfondirons l'analyse des P.L. 195, 30 et 68 ainsi que sur le décret apporté au *Règlement sur la soustraction de certains régimes de retraite à l'application de dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

#### **5.1.1.4 Débats aux Communes ou à l'Assemblée nationale**

Les recherches antérieures indiquaient que les débats sont une source d'information privilégiée pour connaître l'*agenda* gouvernemental (Howlett 1997, 1998; Soroka 1999a cités dans Soroka 2002a; Royer 2006 : 85). Nous arrivons à des conclusions différentes quant à la pertinence de ce type de document dans la constitution du programme politique.

Les débats permettent de connaître la position des différents partis politiques (Royer 2006 : 85). Par contre, les informations qu'ils contiennent eu égard au programme politique sont limitées. Lire les débats ne nous apprend rien de neuf quant aux sujets à l'ordre du jour, car ces débats portent exclusivement sur les projets de loi. Dans les faits, les débats ont typiquement lieu lors de la deuxième lecture d'un projet de loi en Chambre ou à l'Assemblée nationale. Or, le contenu du projet de loi a déjà été exposé lors de sa première lecture. Quant à la dimension des politiques, les débats fournissent rarement des solutions de rechange aux politiques prévues dans le projet de loi. Cette tâche de formuler des nouvelles solutions revient généralement aux comités et aux commissions mentionnées plus loin. L'analyse des débats n'est donc pas pertinente pour connaître le programme politique. Par contre, au cours de ces débats, les acteurs mettent en pratique leurs stratégies pour



attirer l'attention sur les problèmes et imposer leurs solutions privilégiées. De plus, les échanges au cours des débats font ressortir les relations entre les acteurs. Ces débats seront donc une source d'information privilégiée pour les variables indépendantes de notre recherche.

#### **5.1.1.5 Rapports de groupes internes de travail et de comités interministériels**

Selon Royer, les rapports des groupes internes de travail et les rapports des comités interministériels sont « utiles pour cerner le contexte dans lequel les problèmes sont devenus des préoccupations politiques ou pour [...] identifier les premières pistes de solutions envisagées pour répondre au problème » (Royer 2006). Ce type de rapport est produit par des comités formés de parlementaires ou de sénateurs dans le cas du fédéral. Ces comités sont appelés à se pencher sur un projet de loi pour en connaître l'impact avant qu'il ne soit adopté. Ces comités peuvent également produire des enquêtes de leur propre chef et se faire conseiller par des spécialistes. Les rapports des comités interministériels peuvent donc indiquer les problèmes auxquels devraient s'intéresser prochainement le gouvernement et quelles solutions seraient à considérer.

Au niveau fédéral, deux comités rattachés à la Chambre des communes sont susceptibles de se pencher sur des questions relatives aux régimes de retraite. Il s'agit du comité des Ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA) et du comité des Finances (FINA). Ces deux comités n'ont pas produit de rapport portant sur les retraites au cours des législatures étudiées (Chambre des communes sans date).

À ces comités s'ajoutent les comités sénatoriaux (Sénat du Canada sans date). Deux comités sénatoriaux ont déposé des rapports portant sur les régimes de retraite lors de la première session de la 39<sup>e</sup> législature fédérale. Un premier rapport a été rédigé par le comité sénatorial permanent sur les banques et le commerce intitulé *La bombe à retardement démographique : atténuer les effets des changements démographiques au Canada*. Un deuxième rapport fut rédigé par le comité sénatorial spécial sur le vieillissement. Ce rapport portait le titre *Relever le défi du vieillissement*. Les rapports sénatoriaux ont eu peu d'impacts dans le sous-champ des retraites au cours de la période étudiée. Pour cette raison, nous ne tiendrons pas compte de ces travaux dans notre analyse.

Enfin, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) a produit un rapport intitulé *Encourager les choix touchant le travail et le départ à la retraite* à la fin de la 38<sup>e</sup> législature. Le PRP est formé de fonctionnaires provenant de plusieurs ministères. Il mène des travaux de recherche sur des questions horizontales afin de conseiller les responsables de l'élaboration des politiques au niveau fédéral (Gouvernement du Canada 2010). Comme les rapports des comités sénatoriaux, le rapport du PRP a eu peu d'influence. Par conséquent, nous n'en tiendrons pas compte dans notre analyse.

Au Québec, la Commission des affaires sociales (CAS) s'est penchée à trois reprises sur les retraites. D'abord, cette commission a étudié si le Régime des rentes du Québec était adapté aux nouvelles réalités du marché du travail lors de la première session de la 37<sup>e</sup> législature. Le rapport de la CAS a servi à l'élaboration du projet de loi 195. Par la suite, la Commission des affaires sociales s'est penchée sur le projet de loi 30 lors de la deuxième session de la 37<sup>e</sup> législature. Enfin, la CAS a étudié le P.L. 68 sur la retraite progressive. Contrairement aux rapports produits au niveau fédéral, les trois rapports de la Commission des affaires sociales ont eu un impact énorme dans le sous-champ des retraites au Québec et cette influence a pu se faire sentir ailleurs au Canada. Pour cette raison, nous avons tenu compte des rapports de la CAS portant sur les P.L. 195, 30 et 68 dans notre analyse.

#### **5.1.1.6 Mémoires de groupes d'intérêt**

Les mémoires, quant à eux, permettent de connaître la position des groupes d'intérêts lors de consultations publiques (Royer 2006 : 85). Comme les débats, les informations contenues dans les mémoires eu égard au programme politique sont limitées. D'une part, les mémoires nous apprennent peu quant à l'*agenda*, car cette donnée a déjà été exposée dans le projet de loi et dans les documents de consultation. Dans certains cas, ces mémoires peuvent contenir des solutions de rechange aux politiques énoncées dans les projets de loi. Nous retenons donc les mémoires des groupes d'intérêts, mais nous considérons que leur apport quant au programme politique est limité. Ils seront, par contre, utiles pour mieux comprendre nos deux variables indépendantes, à savoir les acteurs et leurs stratégies.

Les mémoires de groupes d'intérêt retenus pour la présente recherche ont été produits dans le cadre des consultations publiques. Du côté du Québec, nous avons étudié la consultation générale entourant le document intitulé *Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec*. Nous avons également étudié les mémoires entourant les P.L. 195, 30 et 68.

#### **5.1.1.7 Analyse des chronologies**

Les six prochaines pages permettent de visualiser le programme politique canadien et québécois en matière de retraite au cours de chaque session parlementaire des législatures étudiées. Nous avons placé en ordre chronologique tous les documents constituant le programme politique, notamment le Discours du Trône, les projets de loi, les débats, etc. Nous avons également fait ressortir l'*agenda* des législatures, c'est-à-dire les régimes visés par chaque initiative, et les politiques proposées qu'elles soient de nature paramétrique, architecturale, radicale ou visant à transformer le marché du travail.

En commençant par la 38<sup>e</sup> législature fédérale, on constate qu'en un peu plus d'un an, soit entre octobre 2004 et novembre 2005, il fut question de régimes de retraite quatorze fois. Chacune de ces initiatives pouvait viser plusieurs régimes et réformes à la fois. Par exemple, la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (LSV) était à l'*agenda* huit fois tout comme le Régime de pensions du Canada (RPC). La *Loi de l'impôt sur le revenu*, quant à elle, s'est retrouvée à l'ordre du jour quatre fois. Dans la plupart des cas, soit douze fois, les politiques proposées étaient d'ordre paramétrique (Para). Dans deux cas, on cherchait à modifier le marché du travail (MT). Enfin, une seule initiative visait une réforme architecturale (Arch). Nous reviendrons de manière plus approfondie sur le programme politique de chacune des sessions parlementaires dans la prochaine section.

Avec le changement de gouvernement lors de la 39<sup>e</sup> législature, on constate un ralentissement des initiatives en matière de retraite. Par exemple, lors de la première session parlementaire, on dénombre quatorze mentions de régimes de retraite en près d'un an et demi. Lors de la deuxième session de la 39<sup>e</sup> législature, les parlementaires se sont penchés sur les régimes de retraite à dix reprises en près d'un an. Il est à noter que plusieurs de ces actions reprenaient des tentatives de réforme initiées précédemment. Précisons que la quantité des initiatives n'est pas un gage de l'importance des réformes. Comme nous le verrons plus loin le Québec, à la même époque, fournit un exemple d'un programme politique peu étoffé en matière de retraite, mais comportant une ou deux réformes d'envergure. Nous approfondirons le contenu du programme politique et ses pièces maîtresses dans la prochaine section, mais soulignons que l'exercice de situer les initiatives dans le temps est nécessaire afin de comprendre ce qui a occupé l'esprit des acteurs au cours de la période étudiée.

Si on fait le même exercice avec le programme politique du Québec, on constate significativement moins d'initiatives. On en dénombre dix occasions auxquelles il fut question de retraite entre juin 2003 et mars 2006, huit occasions au cours de l'année

suivante et seulement 3 cas au cours de la 38<sup>e</sup> législature. Dans l'ensemble, des tentatives de réformes concernaient la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (LRCR). En observant les graphiques des pages suivantes, on note une certaine évolution dans le type de réformes visé. Par exemple, elles sont principalement de nature paramétrique (Para) lors de la première session de la 37<sup>e</sup> législature; elles pouvaient être de type paramétrique (Para), radical ou architectural (Arch) lors de la deuxième session de cette même législature alors qu'elles touchent exclusivement le marché du travail dans la 38<sup>e</sup> législature.

Ainsi, les chronologies présentées au cours des prochaines pages font état de multiples tentatives de réforme des politiques publiques de retraite au Canada. Toutefois, ces initiatives n'ont pas toutes la même importance. Nous nous concentrerons sur les éléments du programme politique ayant eu un impact significatif sur le système de retraite canadien selon les acteurs interviewés. Au niveau fédéral, rappelons qu'outre les comptes d'épargne libres d'impôts (CELI) découlant du budget 2008 et, dans une moindre mesure, le fractionnement du revenu présenté dans le budget 2007 et C-36, peu d'initiatives se démarquent. Au niveau du Québec, les activités entourant les deux documents de consultation intitulés *Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec* et *Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées* ainsi que les projets de loi 195, 30 et 68 ont été retenues.

Figure 24: Fédéral - 38e législature

## Fédéral – 38e législature

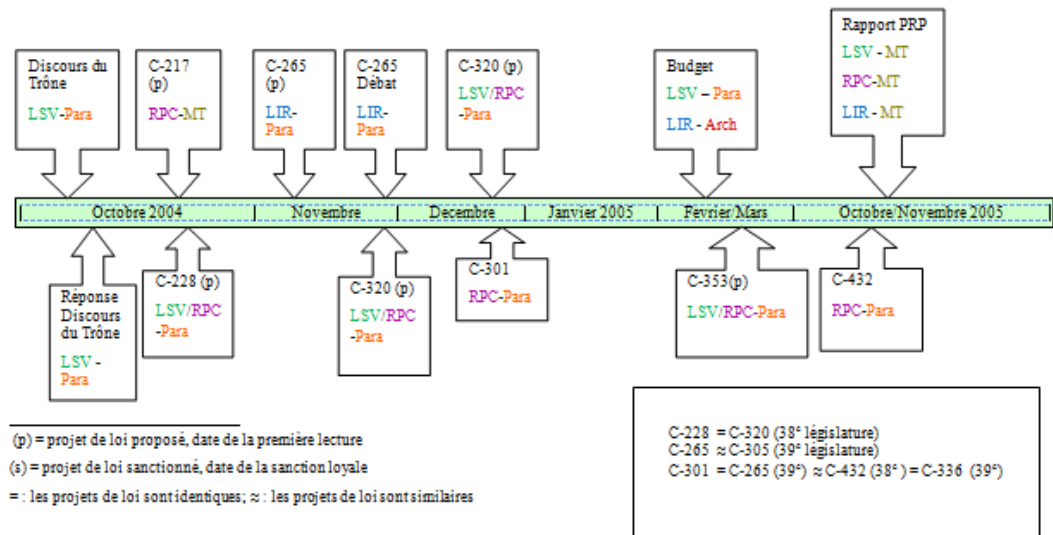


Figure 25: Fédéral 39e législature, 1e session

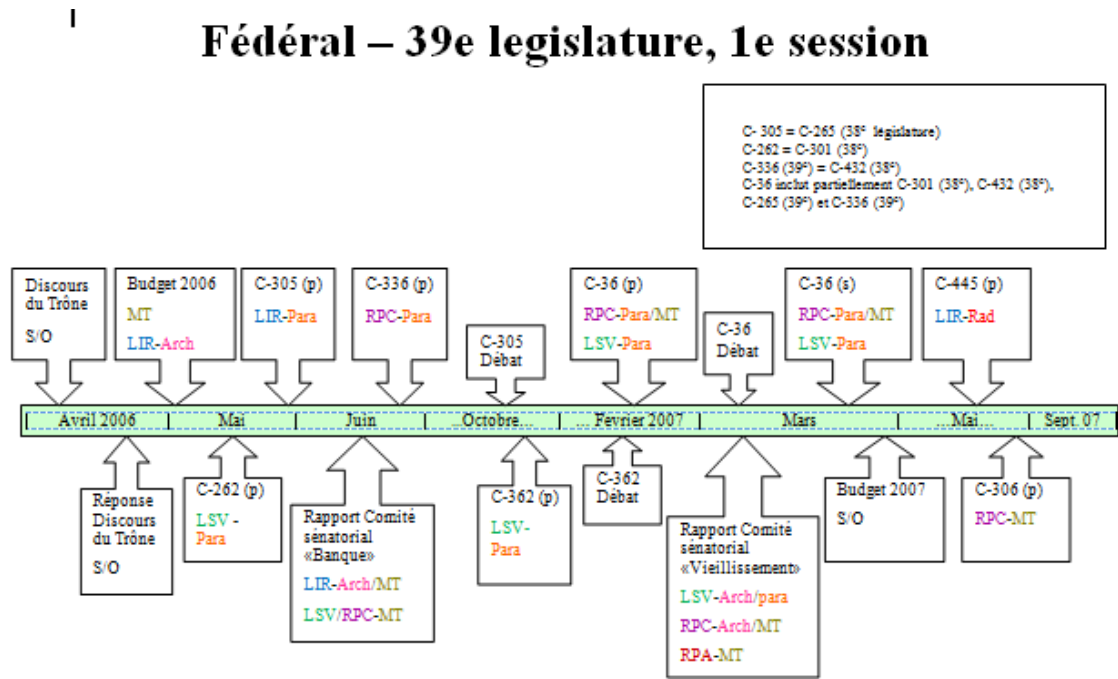


Figure 26: Fédéral - 39e législature, 2e session

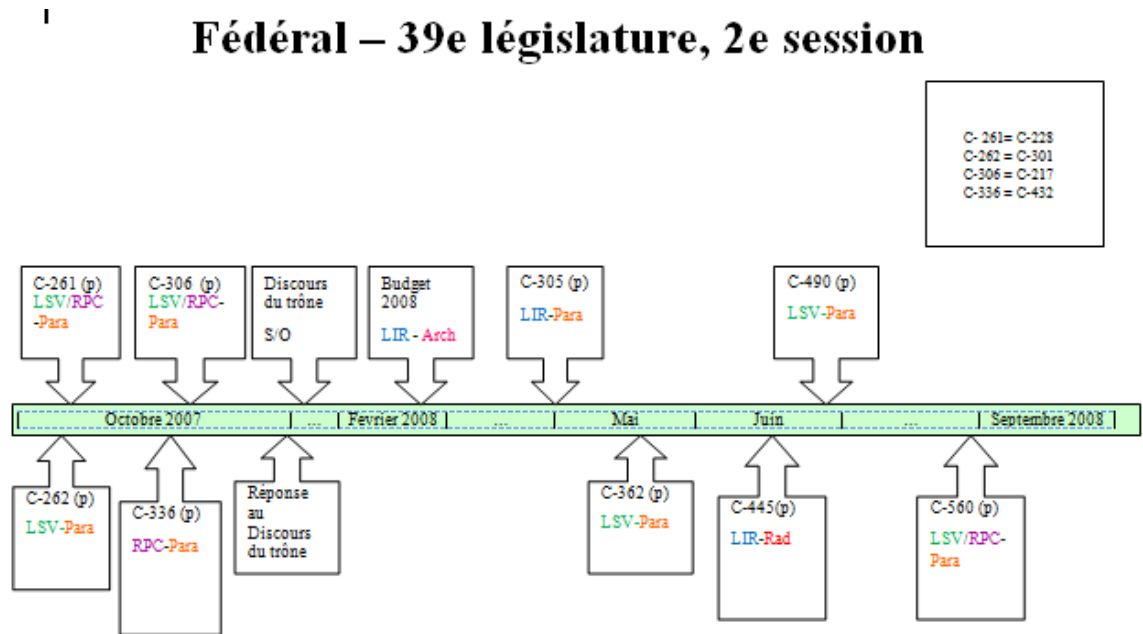




Figure 27: Québec - 37e législature, 1e session

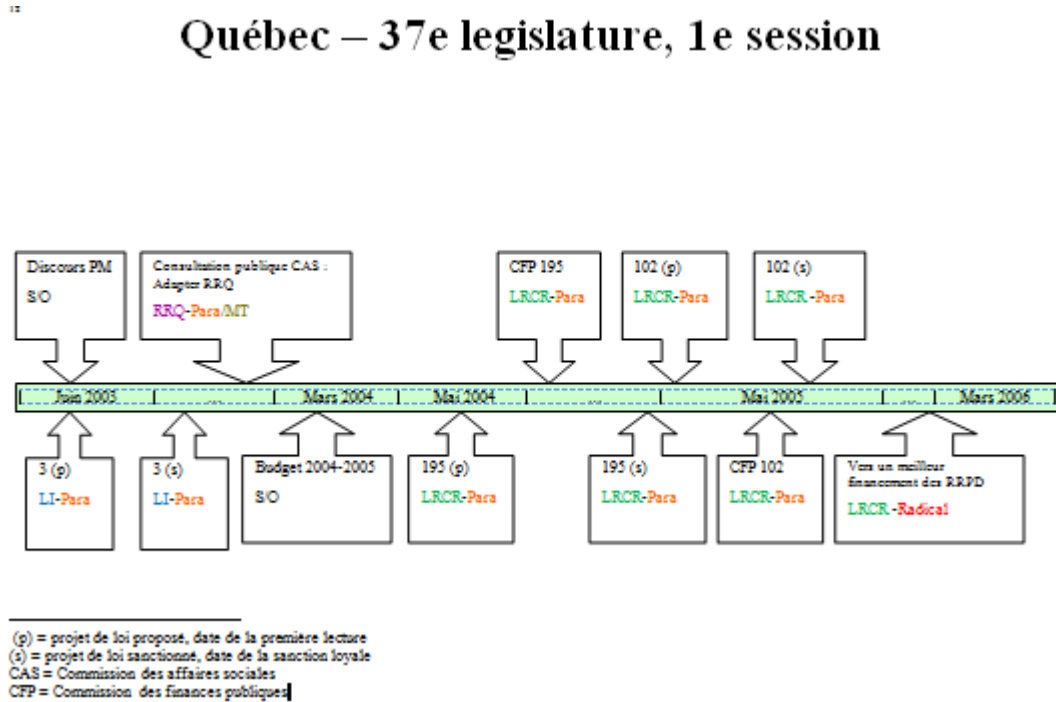


Figure 28: Québec - 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session

### Québec – 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session

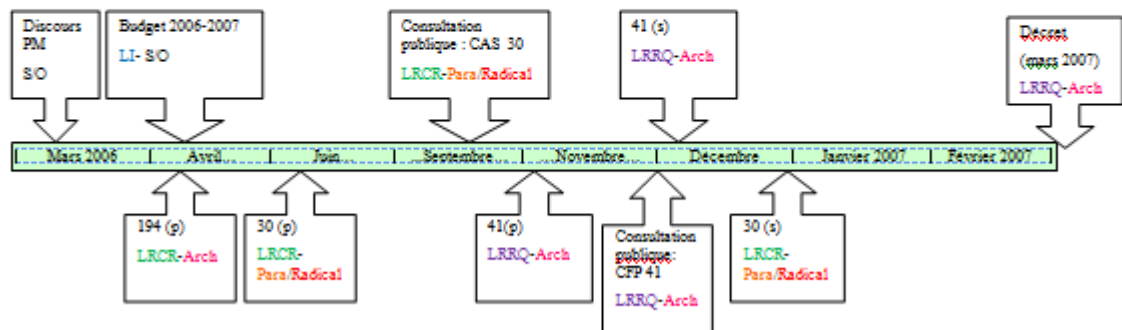
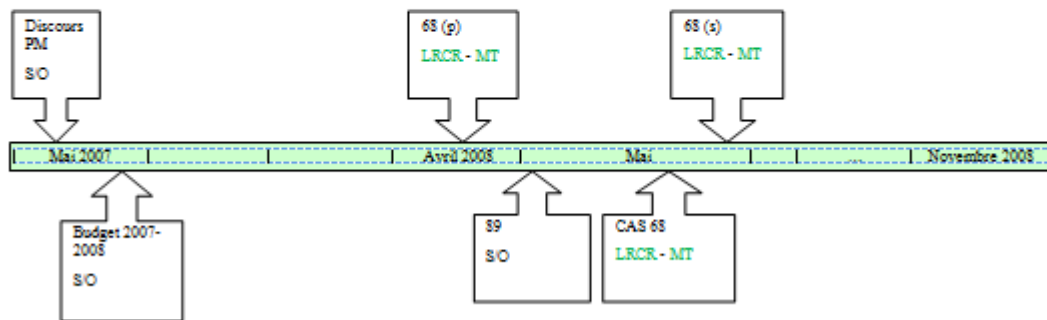


Figure 29: Québec - 38e législature

## Québec – 38e législature



### 5.1.2 Programme politique : *agenda* et politiques

Dans la section précédente, nous avons établi les composantes du programme politique en matière de retraite au Québec et au Canada entre 2003 et 2008. Rappelons que le programme politique est formé de l'*agenda* et des politiques. L'*agenda*, ou ordre du jour, correspond ici aux lois et règlements encadrant les régimes de retraite au Québec et au Canada visés par les réformes. Les politiques, quant à elles, réfèrent aux types de réformes. Ceux-ci ont été classés dans l'une des quatre catégories suivantes : réformes paramétriques, radicales, architecturales ou touchant le marché du travail. Dans une première section, nous analyserons les tendances quant aux lois visées par les réformes et le type de réformes souhaitées en mettant l'accent sur les pièces maîtresses du programme politique.

#### 5.1.2.1 *Agenda* — Cas du fédéral

Rappelons que le gouvernement fédéral a compétence sur la Sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada et la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui encadre les régimes enregistrés. Dans cette section, nous ferons ressortir quelles lois les parlementaires, les sénateurs et la fonction publique ont cherché à améliorer au cours de la période étudiée. Nous avons privilégié une approche par session parlementaire afin de déceler des tendances, si elles existent, dans l'*agenda* politique.

##### 5.1.2.1.1 38<sup>e</sup> législature

Les données chronologiques présentées plus haut montrent que la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* a suscité le plus d'attention au cours de la 38<sup>e</sup> législature. Sur les neuf tentatives de réformes initiées au cours de cette période, six visaient une modification à la LSV. Ces tentatives visaient principalement le supplément de revenu garanti. D'une part, les prestations ont été bonifiées (DDT, 38<sup>e</sup> législature). D'autre part, des efforts ont été faits pour faciliter leur accessibilité, notamment en permettant aux pensionnés admissibles de

percevoir des prestations du SRG sans avoir à faire de demande et en éliminant les restrictions relatives à la rétroactivité (C-301). Des tentatives dans la même veine ont été faites pour le RPC (C-432). Par ailleurs, deux tentatives ont été faites pour protéger les prestataires contre le gouvernement via l'établissement d'un poste d'ombudsman des pensions (C-228; C-320). Les régimes de pensions agréés (RPA) et les REÉR ont également été visés par le gouvernement libéral de l'époque qui prévoyait relever les seuils d'imposition s'appliquant à ces régimes (Ministère des Finances Canada 2005b). Malgré les nombreuses tentatives de réforme aux régimes de retraite, aucune ne semble avoir eu un impact décisif sur le système de retraite canadien.

#### *5.1.2.1.2 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>e</sup> session*

Au cours de ce premier mandat du gouvernement Conservateur, onze initiatives ont porté sur les régimes de retraite publics et privés tels que répertoriés dans le Discours du Trône, les budgets, les projets de loi et les rapports des comités sénatoriaux. Les efforts notamment au niveau de l'accessibilité du SRG et du RPC ont été repris au cours de cette législature (C-262; C-336). On retrouve également une volonté de protéger les prestataires, mais cette fois-ci contre l'employeur en accordant un crédit d'impôt remboursable aux contribuables victimes du défaut de l'employeur de verser des cotisations à un régime de pension agréé (C-445). On revoit aussi des tentatives d'améliorer l'admissibilité aux prestations du régime de base pour les nouveaux arrivants (C-362). Dans la même veine, on a facilité l'accès au SRG en introduisant le renouvellement continu dans le projet de loi C-36. Cette même loi mettait fin au débat sur la rétroactivité en laissant les dispositions actuelles en place. Rappelons que C-36 est le seul projet de loi fédéral touchant directement les retraites à avoir été sanctionné entre 2003 et 2008. L'autre réforme significative de cette session parlementaire était incluse dans le budget de 2007. Ainsi, on a modifié la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour permettre le fractionnement des revenus de pension. Enfin, deux comités

sénatoriaux recommandaient d'apporter des modifications à la LIR ainsi qu'à la LSV et le RPC.

#### *5.1.2.1.3 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session*

Peu de nouvelles initiatives ont été prises en matière de retraite dans cette législature. En effet, sept des neuf projets de loi présentés au cours de la session ont été repris de la session parlementaire précédente (C-261, C-262, C-336, C-306, C-305, C-362 et C-445). Par conséquent, la LSV a nécessairement occupé une certaine place dans l'*agenda* parlementaire bien qu'aucun projet de loi n'ait été sanctionné. Parmi les deux nouvelles initiatives, C-490 portait sur la LSV et C-560 sur la LSV également, mais aussi cherchait à modifier le RPC. Toutefois, c'est la création des CELI et, par conséquent, une modification à la LIR qui fut l'évènement marquant de cette session parlementaire.

#### **5.1.2.2 Conclusion partielle sur l'*agenda* fédéral**

Une analyse des tentatives d'amélioration des régimes de retraite publics et privés entreprises au niveau fédéral entre 2003 et 2008 permet de faire certains constats. Sur les 23 nouvelles initiatives recensées, cinq portaient uniquement sur la LSV et trois uniquement sur le RPC alors que huit tentatives de réformes visaient à la fois ces deux piliers. Ce fut notamment le cas de C-36. La *Loi de l'impôt sur le revenu*, quant à elle, a été visée moins souvent, soit six fois, mais deux réformes ont été jugées significatives par les acteurs. Il s'agit du fractionnement des revenus de pension et de la création des CELI inclus dans les budgets de 2007 et 2008 respectivement. Ainsi, il semble que le gouvernement Conservateur ait entrepris des modifications visant davantage la LIR que la LSV et le RPC si on le compare au gouvernement Libéral de la 38<sup>e</sup> législature.

### 5.1.2.3 *Agenda* — Cas du Québec

Rappelons qu'en matière de retraite, le Québec a compétence sur la *Loi sur le régime de rentes du Québec* et la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

#### 5.1.2.3.1 37<sup>e</sup> législature, 1<sup>e</sup> session

La parution du livre blanc *Adapter le régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec* qui visait une réforme du RRQ a marqué cette première session du gouvernement Charest. Le projet de loi 195 *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* a également eu un certain impact, mais dans une moindre mesure. Nous nous pencherons davantage sur ces deux initiatives plus loin dans ce chapitre.

Les autres projets de loi adoptés au cours de cette session parlementaire, à savoir les P.L. 3 modifiant la *Loi sur l'impôt* et le P.L. 102 modifiant la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, n'avaient pas la même portée. Pour cette raison, nous n'approfondirons pas ces initiatives.

Enfin, le livre blanc *Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées* a paru au cours de cette session. Près d'une quarantaine d'acteurs représentant les employeurs, les syndicats et les retraités ont déposé des mémoires dans le cadre de la consultation publique entourant ce document. Ce livre blanc a donné lieu au P.L. 30 modifiant les *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

#### *5.1.2.3.2 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session*

Le P.L. 30, dont l'objectif était d'encadrer le financement et l'administration des régimes complémentaires de retraite, a totalement dominé l'attention des acteurs au cours de la deuxième session de la 37<sup>e</sup> législature. Une autre initiative similaire, le P.L. 194 modifiant la LRCR, qui visait l'institution d'un fonds de garantie des prestations de retraite n'a pas été sanctionnée. Enfin, le projet de loi 41, adopté au cours de cette session, avait une portée plus restreinte. Il visait à permettre aux Indiens habitant une réserve de participer au régime de rentes du Québec. Nous n'avons pas retenu le P.L. 41 dans notre analyse.

#### *5.1.2.3.3 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>e</sup> session*

Le projet de loi 68 permettant la retraite progressive est la dernière pièce du programme politique que nous avons analysé. Cette loi a été adoptée au cours de la 1<sup>re</sup> session de la 38<sup>e</sup> législature.

#### **5.1.2.4 Conclusion partielle sur l'*agenda* québécois**

Les acteurs québécois impliqués dans le domaine des retraites se sont principalement concentrés sur les régimes complémentaires de retraite au cours des 37<sup>e</sup> et 38<sup>e</sup> législatures. Ce travail ne semble pas avoir été en vain, car les projets de loi 195, 102 et 30 visant à améliorer ces régimes ont été adoptés. Plus encore, nous verrons plus loin dans ce chapitre que ces discussions ont servi de fondement aux débats sur le même sujet en Ontario, en Colombie-Britannique et en Alberta.



### 5.1.3 Conclusions sur l'*agenda*

Dans le chapitre décrivant la problématique de notre recherche, nous avons vu que les régimes de retraite au Canada n'étaient pas en péril. Notre recherche empirique a toutefois montré que les acteurs canadiens et québécois s'étaient penchés sur les lois et règlements encadrant les régimes de retraite à plusieurs reprises entre 2003 et 2008. Cette recherche a révélé que les préoccupations variaient d'un palier gouvernemental à l'autre même en tenant compte des compétences respectives à chacune des juridictions. À titre d'exemple, le RRQ a occupé une place plus importante à l'ordre du jour que le RPC. Notons que ceci ne se mesure pas en termes de nombres d'initiatives, mais en termes d'impact tel qu'évalué par les acteurs. L'analyse a également montré que les sujets à l'ordre du jour différaient des thèmes prévus dans la recension des écrits. La littérature semblait suggérer que la pénurie de main-d'œuvre nécessiterait qu'on s'y attarde. À l'inverse, la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* remplissait son mandat et ne requerrait pas de réformes. Or, la situation inverse s'est produite au cours de la période étudiée. Ces écarts entre les prévisions et la réalité ainsi que les *agendas* des deux paliers de gouvernement réitèrent l'importance de procéder à l'analyse du programme politique pour bien cerner les enjeux préoccupant les décideurs dans un domaine particulier. Ce portrait de l'ordre du jour servira également de fondement pour mieux comprendre comment les acteurs ont employé des stratégies pour influencer l'*agenda* politique entre 2003 et 2008.

### 5.1.4 Types de réformes (politiques)

Nous avons présenté le contenu de l'ordre du jour politique et le contenu des solutions. Voyons maintenant comment nous avons classé le contenu des réformes.

#### **5.1.4.1 Réformes paramétriques**

Dans la problématique, nous avons caractérisé les réformes paramétriques comme laissant en place les grandes lignes du système de retraite, mais cherchant à l'améliorer par des changements relativement mineurs. Nous incluons dans cette catégorie toute tentative d'améliorer le système de retraite actuel qui ne modifie pas de manière fondamentale l'architecture du système.

Ainsi, nous avons considéré comme paramétriques les réformes et les tentatives de réformes suivantes : la bonification des prestations, la diminution des critères d'exigences pour avoir droit aux pleines prestations, la création d'un poste d'ombudsman, la modification au taux d'inclusion des prestations ainsi que les réformes portant sur la capitalisation des régimes, du partage des prestations entre anciens conjoints et les modalités entourant les pénalités.

Il semble donc que les réformes paramétriques soient plus larges que nous l'avons pensé au départ. Dans la problématique, nous anticipions que ce type de réforme toucherait principalement les taux de cotisations ou la générosité et l'indexation des prestations. Il est vrai que des réformes de la sorte ont été tentées, mais d'autres aspects paramétriques ont également occupé les acteurs au cours de la période étudiée. Mentionnons enfin que le P.L. 41 élargissait l'admissibilité au régime de rentes du Québec en permettant aux Indiens travaillant dans les réserves d'y participer.

#### **5.1.4.2 Réformes radicales**

Rappelons que les réformes radicales visent un changement dans les fondements mêmes des régimes. Ces changements ont généralement pour but de transférer le risque de retraite

d'une partie prenante à une autre, qu'elle soit l'employeur, l'État ou l'individu. Ainsi, toute tentative d'assurer la solvabilité des régimes complémentaire de retraite a été incluse dans cette catégorie. On constate plusieurs exemples de tentatives de réformes radicales, dont le projet de loi 30 permettant aux retraités de faire assurer leur rente. Nous considérons cette disposition comme étant radicales, car elle entraîne un transfert de risque. Ce transfert ne se fait pas de l'employeur envers l'individu comme nous l'aurions cru, mais plutôt de l'individu envers la compagnie assurant la rente. Dans la même veine, le projet de loi fédéral C-445 visait à protéger les prestataires des régimes de pensions agréés. Au niveau du Québec, le P.L. 194, avait lui aussi, pour but de garantir les fonds des régimes complémentaires de retraite.

#### **5.1.4.3 Réformes de l'architecture**

Ce troisième type de réforme, quant à lui, cherche à transformer l'architecture des régimes de retraite. Ceci se fait notamment par le relèvement de seuils, que ce soit en réduisant le seuil d'admissibilité à un régime ou d'augmenter le seuil maximal à partir duquel on peut contribuer à un régime.

Au niveau fédéral, les ministres des Finances des 38<sup>e</sup> et 39<sup>e</sup> législatures envisageaient d'apporter des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui relèveraient les plafonds de cotisation aux RPA et aux REÉR. En augmentant les seuils et en réduisant par le fait même le taux d'imposition, le gouvernement fédéral avait pour objectif d'inciter les travailleurs à épargner davantage en vue de leur retraite ou à travailler plus longtemps. Le comité sénatorial spécial sur le vieillissement émettait également plusieurs recommandations touchant l'architecture des retraites, notamment faciliter l'admissibilité au RPC, développer le SRG et augmenter la protection offerte par les régimes de retraite privés. La possibilité de mettre sur pied un RRFS suite au Décret sur le *Règlement sur la soustraction de certaines catégories de régimes de retraite à l'application de dispositions*

*de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (R-15.1, r.2) et dispositions accessoires* a également pour effet de modifier l'architecture du système de retraite en ajoutant un pilier de rechange au système de retraite.

Il y a donc eu plusieurs réformes touchant l'architecture des retraites au cours de la période étudiée. Certaines initiatives visaient à développer le SRG, le RPC et le RRQ. Toutefois, la majorité des réformes proposait de garantir les contributions aux régimes complémentaires afin d'accroître la confiance des citoyens envers ces régimes.

#### **5.1.4.4 Réformes du marché du travail**

Enfin, les réformes du marché du travail visent à prolonger la vie active. Elles nécessitent l'abolition d'obstacles à l'emploi provenant de l'État, des employeurs et des individus. Un élément central de ce type de réforme est d'inciter, par la fiscalité, les individus à travailler plus longtemps.

Dans les faits, ceci s'est traduit par des dispositions permettant de cumuler prestations de retraite et salaire ou gains de travail autonome (C-217; P.L. 68). Par ailleurs, les deux comités sénatoriaux ont fait des recommandations pour inciter les Canadiens à prolonger leur vie sur le marché du travail. Le comité sur les banques et le commerce recommandait, entre autres, de promouvoir l'éducation permanente, d'éliminer l'âge obligatoire de retraite et de permettre le cumul de prestations et de revenus de retraite. À ces recommandations, le comité sénatorial sur le vieillissement propose d'améliorer la transférabilité des régimes de pension agréés.

## 5.2 Conclusions sur la variable dépendante

On peut conclure que les régimes de retraite ont sensiblement préoccupé les gouvernements entre 2003 et 2008. Dans cette section, nous avons vu que plusieurs réformes aux régimes de retraite ont figuré au programme politique au cours des législatures étudiées, et ce, tant au niveau fédéral que du Québec. En effet, les régimes de retraite ont fait l'objet de projets de loi et de débats. Ils ont aussi été mentionnés dans des discours officiels.

Tous les lois et règlements répertoriés dans le chapitre présentant notre modèle d'analyse ont été examinés. Toutefois, c'est la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et le régime de pensions du Canada qui ont retenu l'attention au niveau fédéral alors que la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* était au centre des préoccupations au Québec.

La majorité des réformes était de nature paramétrique, mais un nombre non négligeable de réformes avaient pour objectif de transformer l'architecture des retraites. Dans les faits, on constate une certaine évolution dans la nature des réformes et les lois visées. Au niveau fédéral, on retrouve surtout des réformes paramétriques s'appliquant à la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* au cours de la 38<sup>e</sup> législature. Lors de la 39<sup>e</sup> législature, on remarque plus de tentatives de réformes concernant l'architecture des régimes de retraite et du marché du travail. De plus, le RPC et la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont plus souvent visés. Du côté du Québec, les réformes initiées lors de la première session de la 37<sup>e</sup> législature sont toutes de nature paramétrique. Ceci contraste avec la deuxième session de cette même législature où les projets de loi visaient autant les paramètres que la transformation de l'architecture des retraites et du marché du travail.

Le fait qu'il continue d'y avoir des tentatives de réformes aux lois encadrant les régimes de retraite et que ces tentatives évoluent dans le temps laisse supposer que les régimes de retraite au Québec et au Canada sont perçus comme un enjeu par ses dirigeants. En effet, en

observant l'évolution des réformes au cours de la période étudiée, il semble que les modifications paramétriques apparaissent insuffisantes pour atteindre les objectifs du gouvernement et qu'il devient nécessaire de procéder à des réformes plus profondes, notamment des réformes qui touchent l'ensemble du marché du travail.

Une analyse plus détaillée du programme politique fédéral montre que les tentatives de réformes sont principalement demeurées de l'ordre paramétrique. Ceci semble vrai pour toutes les sessions parlementaires étudiées. Ainsi, sur les 23 initiatives recensées, onze incluaient des dispositions paramétriques. Les réformes visant le marché du travail étaient moins nombreuses, huit seulement se retrouvaient au programme politique. Ces propositions ont été formulées au cours de la 38<sup>e</sup> législature et au cours de la première session de la 39<sup>e</sup> législature. Dans plusieurs cas, elles ont été formulées par les comités sénatoriaux et par le projet de recherche en politique. On a recensé quatre tentatives de réformes à l'architecture au niveau fédéral entre 2003 et 2008 dont deux propositions étaient issues des comités sénatoriaux. Enfin, la seule réforme radicale à l'*agenda* se résume au projet de loi C-445 qui permettrait d'octroyer une prestation fiscale pour perte de revenu de retraite.

Il a été intéressant de voir que la plupart des items sont demeurés, sous une forme ou une autre, au programme politique fédéral alors que d'autres n'ont fait qu'une brève apparition avant d'avoir été adoptés. Pensons au parcours des projets de loi comparativement à la trajectoire des CELI et du fractionnement des revenus des pensions. Étonnamment, ce sont les changements majeurs qui ont été adoptés alors que les réformes paramétriques ont stagné. Nous verrons plus loin dans ce chapitre comment les différents intervenants en matière de retraite ont utilisé des stratégies pour propulser un item dans le processus politique ou, à l'inverse, le freiner.

Au Québec, on constate une certaine évolution quant au type de réformes intentées. Ces initiatives sont moins nombreuses, mais plus ambitieuses. Malgré ce fait, elles ont été adoptées dans un court laps de temps. Des dix initiatives à l'ordre du jour politique de la première session parlementaire de la 37<sup>e</sup> législature, neuf visaient des changements paramétriques. Six d'entre celles-ci visaient à réformer la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Il s'agit des P.L. 195 et 102 qui ont été adoptés. Au cours de cette législature, la Régie a produit deux documents : *Adapter le régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec* et *Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées*. Ces documents élargissaient le débat pour y inclure, respectivement, des réformes du marché du travail et radicales. Selon les acteurs interviewés, ces documents auraient eu un impact majeur dans le débat sur les retraites au Québec et, par la suite, dans les autres provinces canadiennes. Au cours de la deuxième session de la 37<sup>e</sup> législature, sept initiatives ont été entreprises dont le projet de loi 30, soit une pièce de législation significative. L'adoption de cette loi a entraîné des changements paramétriques, mais aussi radicaux à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. D'autres initiatives de moins grande envergure, soit les P.L. 194 et 41 visaient un changement à l'architecture du système. Soulignons également le Décret permettant de mettre en place des régimes de retraite à financement salarial qui a été adopté en mars 2007. Enfin, seul le projet de loi 68 sur la retraite progressive s'est retrouvé au programme au cours de la 38<sup>e</sup> législature. Cette initiative, jugée significative par les acteurs interviewés, a néanmoins progressé rapidement dans le processus. Le P.L. 68 a été adopté un mois environ après la première lecture à l'Assemblée nationale.

L'analyse du programme politique a révélé quelques surprises, notamment sur les lois abordées, les types de réformes proposées, l'évolution dans le temps et les différences entre les paliers gouvernementaux. Les prochaines sections de ce chapitre seront dédiées à comprendre quels acteurs ont façonné le programme politique tel qu'il a été entre 2003 et

2008. Nous verrons également comment les acteurs s'y sont pris, c'est-à-dire quelles stratégies ils ont employé, pour influencer le programme politique en ce sens.

### **5.3 Description d'une variable indépendante : les acteurs**

Dans la section précédente, nous avons circonscrit notre variable dépendante, à savoir le programme politique. Voyons à présent les acteurs ayant contribué à façonner cette variable.

L'analyse des acteurs est une étape cruciale pour comprendre l'élaboration des politiques publiques. Comme mentionné en conclusion de notre chapitre recensant les écrits, les politiques qui nous encadrent ne sont pas uniquement déterminées par le contexte. Il y a une dialectique entre acteurs et contexte où les acteurs, intéressés par une issue plutôt qu'une autre, manipulent ce contexte en leur faveur lorsqu'ils proposent des politiques. Pour arriver à leurs fins, ces derniers usent de trois stratégies : attirer l'attention, contrôler les choix et avoir des appuis. Bien que tous les acteurs doivent employer simultanément ces stratégies s'ils veulent réaliser leurs objectifs, ils ne pourront pas procéder de la même façon compte tenu de leur rôle, leurs ressources et leurs valeurs. Étant donné la disparité pouvant exister entre les acteurs impliqués dans le champ des retraites, une analyse de chaque acteur s'impose.

Plus encore, comme nous l'avons postulé à la fin de la recension des écrits, les acteurs sont fragmentés et débordent du cadre des relations industrielles. On ne peut donc pas tenir pour acquis que les syndicats s'opposeront au patronat et que l'État, en tant que participant neutre, tranchera. Plutôt, nos données empiriques démontrent une certaine convergence entre les représentants des travailleurs et des employeurs. Nos données révèlent également une influence importante d'acteurs peu connus en relations industrielles, notamment les chercheurs et les groupes des pressions.



Ainsi, afin de bien saisir la dynamique des participants au processus d'élaboration des politiques publiques de retraite au Canada entre 2003 et 2008, nous présenterons tour à tour les acteurs en respectant la typologie décrite dans le chapitre sur le modèle d'analyse. Nous analyserons donc les positions des parlementaires, de la fonction publique, des groupes d'intérêt, des chercheurs et des organismes de prestation de service, et ce, pour chacune des législatures étudiées.

Tous les acteurs répertoriés dans cette section se sont positionnés par rapport aux régimes publics ou privés de retraite et ont communiqué leur position afin d'influencer le programme politique ce qui en fait de véritables participants dans le processus politique. Cette participation a d'ailleurs été confirmée par l'ensemble des acteurs dans le domaine des retraites au Canada. Nos données indiquent également que les acteurs et la nature de leur implication dans le processus de retraite varient d'un palier gouvernemental à l'autre. Par souci de simplicité, nous avons choisi de traiter des acteurs impliqués au niveau fédéral séparément des participants au niveau du Québec. Contrairement à ce que nous aurions pu penser, les acteurs et leurs positions ont peu changé au cours de la période, et ce, malgré un changement de gouvernement. Pour cette raison, nous avons choisi de regarder l'implication des acteurs pour l'ensemble de la période étudiée, soit de 2003 à 2008 et non en fonction des législatures.

### **5.3.1 Cas du Canada**

Presque tous les acteurs répertoriés dans cette thèse connaissent les autres acteurs dans le domaine des retraites canadien. Plus encore, ils échangent régulièrement entre eux et collaborent parfois sur certains projets. Parmi tous les acteurs, deux retiennent l'attention : le ministère des Finances et Ressources humaines et Développement social Canada. Ces deux acteurs sont deux pôles auxquels se rallient les autres acteurs.

Voici les acteurs actifs dans le champ des retraites au niveau fédéral. Pour chaque acteur, nous ferons ressortir son niveau d'implication ainsi que ses positions quant aux différentes réformes à adopter. Nous ferons également ressortir les réseaux unissant les acteurs.

#### **5.3.1.1 Parlementaires et sénateurs**

Les parlementaires réfèrent au premier ministre, aux ministres et aux députés. Le système politique canadien fait en sorte que ces acteurs sont à la fois visibles et puissants. En effet, le rôle des parlementaires est déterminant dans l'élaboration du programme politique, car ils décident quelles lois seront adoptées. Nous verrons toutefois que certains acteurs ont été plus entreprenants en matière de retraite que d'autres à en juger par les projets de loi présentés, les débats et les discours prononcés.

Nous avons considéré les sénateurs à notre liste d'acteurs, mais il s'est avéré que ces derniers n'ont pas joué un rôle dans l'élaboration des politiques publiques de retraite au niveau fédéral. D'une part, les sénateurs n'interviennent généralement qu'à la toute fin du processus. D'autre part, les deux comités sénatoriaux qui se sont penchés sur des questions relatives à notre sujet de thèse n'ont pas eu d'impact selon un centre de recherche et un expert dans le secteur des retraites (Centre de recherche1; Chercheur2).

##### *5.3.1.1.1 Premier ministre*

Le premier ministre est réputé être l'acteur principal dans un système parlementaire de type Westminster. Les très honorables Paul Martin et Stephen Harper ont choisi d'intervenir peu en matière de régimes publics et privés de retraite au cours de la période étudiée. En effet, les régimes de retraite n'ont été abordés qu'une fois lors d'un discours du Trône, soit lors de la 38<sup>e</sup> législature fédérale. Pour cette raison, nous ne reviendrons pas sur le rôle des premiers ministres canadiens dans cette thèse.

#### 5.3.1.1.2 Ministres et députés

Les politologues sont d'avis que les ministres détiennent un pouvoir important sur les dossiers relevant de leur ministère (Jackson et Jackson 1994; Montpetit 2002; Malcolmson et Myers 2000). Toutefois, il appert que d'autres parlementaires ont tenté d'influencer le programme politique en matière de retraite entre 2003 et 2008. Dans les faits, dix-sept des dix-huit initiatives concernant les régimes de retraite ont été proposées par des députés des quatre partis politiques. Il est donc important de prendre ces derniers en considération.

Au niveau fédéral, le ministre des Ressources humaines et du Développement social, à savoir le principal responsable des régimes de retraite publics pancanadiens, a été peu actif dans la construction du programme politique en matière de retraite. En effet, des ministres qui se sont succédé, seul le Conservateur Monte Solberg a proposé un projet de loi, soit C-36 dont les réformes prévues apportaient des changements mineurs à la *Loi sur la Sécurité de la vieillesse* et au Régime de pensions du Canada.

Les ministres des Finances Goodale et Flaherty, quant à eux, semblent avoir été actifs en matière de retraite. Ceci s'illustre par des dispositions touchant les régimes publics et privés de retraite dans les budgets 2005, 2007 et 2008. Ces réformes visaient à modifier l'architecture du système de retraite canadien et la transformation du marché du travail en incitant les travailleurs à prolonger leur vie active. Le **ministre Flaherty**, en particulier a été un acteur important au cours de la période étudiée, car il a initié deux réformes jugées importantes par les autres acteurs, à savoir le fractionnement des revenus de pension et la création des CELI mentionnés plus haut.

Les députés, quant à eux, ont proposé dix-sept des dix-huit projets de loi déposés au Parlement au cours de la période étudiée. Il s'agissait principalement de députés du NPD et du Bloc Québécois. Leurs tentatives visaient surtout des réformes paramétriques à la LSV

et au RPC. Réitérons qu'aucune des propositions émanant des députés n'a été sanctionnée. Si l'on se fie au faible taux de succès des initiatives des députés, on pourrait conclure que ceux-ci ont peu d'influence dans le domaine des retraites au niveau fédéral. Pour cette raison, nous n'analyserons pas davantage le rôle de ces acteurs.

En résumé, il semble qu'au cours de la période étudiée, les ministres des Finances aient été les parlementaires les plus influents. Ils ont proposé peu de réformes, mais celles-ci ont été adoptées et, selon les autres acteurs dans le domaine des retraites, les réformes ont eu un impact significatif. Le ministre de Ressources humaines et du Développement social (RHDSC) a également joué un certain rôle en proposant le projet de loi C-36, seul projet de loi à avoir été adopté. Rappelons toutefois que C-36 prévoyait principalement des réformes paramétriques et qu'il a été jugé de faible envergure. Enfin, les députés des partis politiques n'étant pas au pouvoir ont initié plusieurs projets de loi, mais aucun n'a été adopté. Ceci nous porte à croire que les députés ont été peu influents en matière de retraite au niveau fédéral entre 2003 et 2008.

### **5.3.1.2 Fonction publique**

Nos données confirment le rôle important que joue la fonction publique dans l'élaboration du programme politique (Kingdon 2003 : 30; Jackson et Jackson 1994 : 369; Montpetit 2002 : 102; Malcolmson et Myers 2000 : 121).

Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) et le ministère des Finances jouent un rôle de premier plan dans le processus d'élaboration des politiques publiques de retraite canadiennes si l'on se fie à certains acteurs interviewés dans le cadre de cette thèse dont un fonctionnaire et un représentant d'un centre de recherche (Fonction publique<sup>3</sup>; Centre de recherche<sup>2</sup>). Sans nécessairement s'opposer, ces deux ministères

semblent viser des objectifs similaires, mais en passant par des chemins différents. Le **ministère des Finances** est un acteur actif et cherche à améliorer le système de retraite canadien en agissant sur l'architecture du système de retraite. **Ressources humaines et Développement social Canada**, quant à lui, semble plutôt être dans une position défensive. Ses actions cherchent à maintenir le *statu quo* de la LSV et du RPC.

Par ailleurs, Statistique Canada, le Bureau de l'actuaire en chef du Canada (BAC) et l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada (OIRPC ou le Canadian Pension Plan Investment Board, CPPIB) influencent également les régimes publics de retraite de par leur expertise, mais leur impact est indirect. En effet, les analyses produites par ses organismes sont récupérées par les autres acteurs dans le domaine des retraites pour dramatiser des problèmes et justifier des solutions comme nous le verrons plus loin. Nous avons également considéré le Projet de recherche sur les politiques (PRP), mais cet organe de la fonction publique fédérale ne semble pas jouer un rôle significatif dans l'élaboration des politiques publique de retraite au Canada.

L'analyse des données a révélé quelques constats pouvant s'appliquer à l'ensemble des organes de l'État faisant partie de la fonction publique. Dans le processus d'élaboration des politiques publiques de retraite au Canada, les fonctionnaires ont pour tâche de conseiller le gouvernement de façon neutre (Fonction publique1). Leur tâche est également d'évaluer les impacts des demandes provenant du ministre ainsi que des divers groupes de pression (Fonction publique1; Fonction publique2). Il semble toutefois que leur pouvoir se limite aux recommandations. Il revient au ministre de prendre les décisions (Fonction publique3) et il peut y avoir un décalage entre ce que proposent les fonctionnaires et les initiatives des parlementaires (Fonction publique8).

#### *5.3.1.2.1 Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC)*

Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) a pour mission de :

« bâtir un Canada plus fort et plus concurrentiel, d'aider les Canadiennes et Canadiens à faire les bons choix afin que leurs vies soient productives et gratifiantes, et d'améliorer leur qualité de vie.» (Gouvernement du Canada sans date).

La réalisation de ce mandat passe, entre autres, par des politiques visant à accroître les compétences des Canadiens et à leur assurer un revenu au cours de certaines étapes de vie, dont la retraite (Gouvernement du Canada sans date). Par conséquent, le mandat de RHDSC dépasse largement la gestion des deux programmes de retraite dont il est responsable, à savoir le Programme de la sécurité de la vieillesse et le Régime de pension du Canada. En répertoriant les initiatives du ministère, on peut même affirmer que les questions de retraite ne sont pas mises à l'avant-plan par RHDSC au cours de la période étudiée.

Néanmoins, nous avons interviewé huit employés de RHDSC. Ces entrevues ont permis de constater que RHDSC entretient des relations avec un grand nombre d'acteurs, notamment le ministre des Ressources humaines et du Développement social, Monte Solberg, les autres organes de la fonction publique impliqués dans le domaine des retraites ainsi que des groupes de pression. Les entrevues réalisées dans le cadre de cette thèse ont permis de constater que le réseau de RHDSC est le plus diversifié de tous les acteurs étudiés.

De par sa position dans le sous-champ des retraites au Canada, RHDSC a à accomplir plusieurs tâches. Sur une base continue, les employés analysent chacun des 18 projets de loi pour en évaluer les impacts, rédigent des mémoires sur la question, font part de leur analyse au ministre des Ressources humaines et du Développement social et fournissent leurs

recommandations (Fonction publique1; Fonction publique3). Sur ces questions, RHDSC a surtout développé une position défensive et recommandait le maintien du *statu quo*.

RHDSC a également pour mandat de faciliter le dialogue entre les différentes parties prenantes en matière de retraite (Fonction publique2; Fonction publique4). Ce ministère a d'ailleurs organisé le *Policy Dialogue* intitulé « Long-term Challenges Facing Canada's Retirement Income System : A Focus on Workplace Pensions and Private Savings » (ci-après, *Policy Dialogue*). Nous traiterons du contenu et des participants au *Policy Dialogue* plus loin dans le texte.

#### 5.3.1.2.2 Ministère des Finances du Canada

À l'instar de RHDSC, le ministère des Finances a pour mission d'améliorer la qualité de vie des Canadiens (Ministère des Finances Canada 2007e). Toutefois, le ministère des Finances se distingue de RHDSC dans la réalisation de ce mandat en développant des politiques économiques plutôt que des politiques sociales (Fonction publique3). Plus précisément :

« [le] ministère des Finances Canada planifie et prépare le budget du gouvernement fédéral, analyse et conçoit les politiques fiscales et établit des règles et des règlements pour les banques et les autres institutions financières canadiennes sous réglementation fédérale. » (Ministère des Finances Canada sans date).

La tâche principale du ministère des Finances est de conseiller le ministre des Finances dans l'élaboration du budget. Bien que les décisions ultimes reviennent à ce dernier, le Ministère est à la source de certaines initiatives mentionnées plus haut (Fonction publique3). Notamment, le Ministère a recommandé de réduire les taxes et les désincitatifs au prolongement de la vie active tels l'exemption d'impôt sur le revenu du SRG (Fonction publique3) et le compte d'épargne libre d'impôts (CELI) (Fonction publique3) adoptés dans le budget de 2008.

Une autre tâche préoccupant les employés de la Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale en particulier est de concilier les intérêts des provinces et du gouvernement fédéral sur des questions entourant le RPC étant donné que les deux paliers de gouvernement se partagent la responsabilité de ce régime (Fonction publique<sup>3</sup>).

Compte tenu de cette responsabilité, le ministère des Finances fédéral discute régulièrement avec les employés des ministères des Finances des provinces afin de développer des politiques fiscales et économiques mutuellement acceptables (Fonction publique<sup>3</sup>) ainsi qu'avec RHDSC (Fonction publique<sup>3</sup>). Les employés des différentes directions échangent aussi continuellement avec le ministre des Finances afin de connaître ses priorités et lui faire part de leurs recommandations. Ces recommandations sont généralement fondées sur des discussions que le ministère des Finances entretient avec des chercheurs et des experts, en particulier le C.D. Howe Institute et le Caledon Institute (Fonction publique<sup>3</sup>).

#### *5.3.1.2.3 Experts des données au sein de la fonction publique*

Le Bureau de l'actuaire en chef (BAC), l'Office d'investissement du régime de pension du Canada (OIRPC) et Statistique Canada (StatCan) n'interviennent pas directement dans l'élaboration des politiques publiques. Toutefois, leur expertise sur des données sert aux deux ministères susmentionnés ainsi qu'aux autres acteurs dans le domaine des retraites. Les données qu'ils compilent, ou ne compilent pas, de même que les études qu'ils réalisent, ou ne réalisent pas, ont un impact sur les politiques publiques en matière de retraite.



#### 5.3.1.1.3.1 Bureau de l'actuaire en chef du Canada

Le Bureau de l'actuaire en chef « contribue à la santé financière des régimes de retraite de l'État et d'autres programmes fédéraux en fournissant des conseils d'experts et des rapports d'évaluation actuarielle » (Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) 2008). Nous avons eu la chance d'interviewer un employé du BAC qui nous a expliqué que sa contribution est de produire les rapports actuariels indiquant la viabilité des régimes publics, notamment du Régime de pensions du Canada et du programme de la Sécurité de la vieillesse (Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) 2008). Des experts provenant de centres de recherche, de la fonction publique et de groupes de pression (Centre de recherche<sup>2</sup>; Centre de recherche<sup>3</sup>; Centre de recherche<sup>4</sup>; Fonction publique<sup>1</sup>; Patronat<sup>1</sup>) ont d'ailleurs confirmé que l'expertise actuarielle et les informations privilégiées quant à la solvabilité des régimes publics de l'actuaire en chef en faisaient un acteur important dans le domaine des retraites au Canada.

#### 5.3.1.1.3.2 Office d'investissement du régime de pension du Canada (OIRPC)

L'Office d'investissement du régime de pension du Canada (OIRPC, Canada pension plan Investment Board en anglais) fut créé en 1997. Il s'agit d'un organisme indépendant du gouvernement dont le mandat est de « placer l'actif du RPC en vue d'un rendement maximal tout en évitant des risques de perte indus » (Office d'investissement du RPC 2007). Le rôle de l'OIRPC est donc important en matière de régime de retraite, car les rendements de ses investissements ont un impact déterminant sur les cotisations et les prestations du RPC. De plus, l'ampleur de son portefeuille, soit 119,4 milliards en 2008, lui confère un rôle économique important (Office d'investissement du RPC 2008). Ce rôle est d'ailleurs reconnu par la plupart des acteurs impliqués en matière de retraite au Canada (Patronat<sup>1</sup>; Centre de recherche<sup>2</sup>; Centre de recherche<sup>3</sup>; Fonction publique<sup>3</sup>). Nous n'avons pu rencontrer un membre de l'OIRPC dans le cadre de notre thèse. Ceci n'a pas eu d'incidences négatives sur notre analyse des résultats car l'OIRPC ne joue qu'un rôle indirect dans le processus d'élaboration des politiques de retraites au Canada. D'ailleurs,

nous n'avons pas interviewé de représentant de la Caisse de dépôt et de placement du Québec, soit le pendant québécois de l'OIRPC.

#### 5.3.1.1.3.3 Statistique Canada (StatCan)

StatCan a pour mandat de produire des statistiques sur la population du Canada, ses ressources et son économie en plus de fournir ces données aux représentants élus, aux entreprises, aux syndicats et aux organisations sans but lucratif afin que ceux-ci prennent des décisions éclairées (Statistique Canada 2006b). Soulignons que certains répondants ont soulevé les lacunes dans les données (Aînés<sup>1</sup>; Syndicat<sup>3</sup>; Patronat<sup>3</sup>; Centre de recherche<sup>3</sup>; Fonction publique<sup>10</sup>; Centre de recherche<sup>4</sup>). Notamment, StatCan n'a pas de données à jour sur les taux de couverture et les taux de pauvreté faisant en sorte qu'il est difficile d'avoir un portrait réel de la situation et de développer des politiques publiques adéquates pour corriger la situation le cas échéant. Il sera question de cette problématique dans la section sur les stratégies. Pour l'instant, il suffit de dire que les données cueillies par StatCan, mais aussi les informations qui ne sont pas compilées, influencent les politiques publiques qui seront adoptées. Il est à noter que nous n'avons pas interviewé de représentant de Statistique Canada.

#### 5.3.1.1.3.4 Projet de recherche sur les politiques (PRP)

Enfin, le dernier acteur public relevant du gouvernement fédéral répertorié dans cette thèse est le Projet de recherche sur les politiques (PRP). Contrairement aux acteurs précédents, le PRP ne détient pas une connaissance privilégiée d'un programme ou de données. Son rôle est plutôt de cerner les enjeux émergents qui touchent la population canadienne, de mener des recherches horizontales et de faciliter l'échange de connaissances entre le gouvernement et les chercheurs (PRP 2007). Ces instances d'échange seront décrites dans la section sur les stratégies. Soulignons que les recherches du PRP portent principalement sur les obstacles au prolongement de la vie active. Le PRP n'était pas connu des autres

acteurs actifs dans le système de retraite au Canada. Pour cette raison, nous n'approfondirons pas l'analyse de cet acteur.

Il ressort que RHDSC et le ministère des Finances sont des organes de la fonction publique incontournables dans le domaine des retraites au niveau fédéral. Le ministère des Finances a été très actif en proposant des réformes significatives, RHDSC a plutôt été sur la défensive en recommandant de ne pas adopter les projets de loi proposés par les députés des partis n'étant pas au pouvoir. Les organismes responsables de certaines données ont également joué un certain rôle, mais dans une moindre mesure et de façon indirecte.

#### **5.3.1.4 Groupes d'intérêts**

Les groupes d'intérêts sont des associations organisées ayant pour objectif d'influencer les décisions du gouvernement (Salisbury 1975 cité dans Jackson et Jackson 1994). Au cours de notre cueillette de données, nous nous sommes attardée à cinq groupes d'intérêts actifs sur le plan fédéral représentant les aînés, le milieu des affaires, les travailleurs et les administrateurs de régimes de retraite. Nous arrivons à la conclusion que le pouvoir d'influencer les décisions gouvernementales varie d'un groupe d'intérêt à l'autre.

##### *5.3.1.4.1 Patronat*

Nous nous sommes intéressée à deux groupes de pression représentant les intérêts des employeurs, soit la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) et le Conference Board du Canada (CBC) pour deux raisons. D'abord, ils ont été les représentants des intérêts des employeurs les plus actifs dans le domaine des retraites en participant aux consultations publiques et en émettant des documents sur la question. En particulier, la **FCEI** est ressortie de notre analyse comme étant un des acteurs les plus actifs dans le domaine des retraites entre 2003 et 2008. Ceci peut sembler étonnant compte tenu que très peu d'entrepreneurs indépendants aient accès à des régimes complémentaires de

retraite, soit un enjeu s'étant fréquemment retrouvé à l'*agenda* politique. Deuxièmement, la CBC et la FCEI jouent des rôles complémentaires : le Conference Board représente les intérêts des grandes entreprises, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante représente les PME. Ces différences quant à la clientèle pourraient expliquer pourquoi ces deux acteurs ont adopté des positions légèrement différentes.

#### 5.3.1.4.1.1 Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a été active autant au niveau fédéral que provincial au cours de la période étudiée si l'on se fie aux documents produits par la FCEI ainsi qu'aux deux entrevues que nous avons réalisées avec des membres de son personnel. Mentionnons que nous avons rencontré un représentant de l'organisme au niveau national et un représentant au niveau du Québec.

Ces interviewés nous ont rappelé que la FCEI représentait les intérêts des petites et moyennes entreprises (PME) et que seulement 2 % de leur membres offraient un régime complémentaire de retraite à prestations déterminées à leurs employés (Patronat<sup>5</sup>). Compte tenu de son rôle, la FCEI s'intéressait principalement à réduire l'écart dans l'accessibilité aux régimes complémentaires de retraite entre les secteurs publics et privés et au rétrécissement des régimes publics et ainsi transformer l'architecture du système de retraite.

Sur le plan fédéral, la FCEI a fait part de ses préoccupations à des parlementaires dont le premier ministre Stephen Harper, les ministres des Finances Ralph Goodale et Jim Flaherty ainsi que le chef de l'opposition, Stéphane Dion. Au niveau de la fonction publique, un représentant de la FCEI a relaté que son organisation avait rencontré des organes de l'État dont la Banque du Canada et le Bureau du conseil privé (Patronat<sup>3</sup>). Enfin, la FCEI a participé au *Policy Dialogue* organisé par Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC).

Au niveau privé, la FCEI a rencontré plusieurs chercheurs travaillant sur des questions de retraite qu'ils soient rattachés à des universités comme l'International Centre for Pension Management (ICPM) ou des centres de recherche comme l'Institut C.D. Howe (Patronat3). La FCEI travaille également avec des groupes de pression tels l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR) qui représente les intérêts des gestionnaires de régimes de retraite à prestations déterminées (Patronat3).

#### 5.3.1.4.1.2 Conference Board du Canada (CBC)

Les réformes au système de retraite ne semblent pas être une priorité pour le Conference Board du Canada (Conference Board du Canada (CBC) 2004). Au cours de la période étudiée, le CBC n'a pas produit de rapport sur le sujet. Cependant, des représentants du Conference Board du Canada ont témoigné devant le Comité sénatorial permanent des Banques et du commerce où il prônait l'abolition des obstacles au prolongement de la vie active inhérents aux régimes publics et privés.

Un employé du CBC rencontré en entrevue nous a confirmé que favoriser le report de la retraite était effectivement le principal point d'intérêt en matière de retraite de son organisation. Par ailleurs, nous avons appris au cours de cette même entrevue que le CBC travaille généralement de manière indépendante en matière de retraite, mais a des contacts avec l'OIRPC au sujet de l'état du RPC (Office d'investissement du RPC 2007; Office d'investissement du RPC 2008).

#### *5.3.1.4.2 Syndicats*

Nous avons interviewé un représentant du Congrès du travail canadien (CTC), car il s'agit de la plus grande centrale syndicale au pays et que le CTC s'était impliqué dans les discussions sur les retraites au cours de la période étudiée.

##### *5.3.1.4.2.1 Congrès du travail du Canada (CTC)*

Le Service des politiques sociales et économiques du Congrès du travail du Canada (CTC) travaille sur plusieurs défis auxquels se confronte le mouvement syndical tels la mondialisation, les partenariats publics-privés et l'assurance-emploi. Sur la question des retraites, la centrale syndicale a produit près d'une dizaine de mémoires et de rapports de recherche au cours de la période étudiée. Ces documents portaient sur plusieurs sujets, dont l'investissement responsable, les régimes à prestations définies et les réformes portées au système de retraite canadien depuis les années 1990 (CTC 2008).

On constate alors que le CTC est actif en matière de retraite. Un employé du CTC nous a d'ailleurs confirmé cette affirmation lors d'une entrevue. Le répondant a toutefois souligné que le CTC représentait souvent un point de vue divergent des autres acteurs dans le sous-champ des retraites. Ainsi, la centrale faisait souvent cavalier seul et entretenait des relations avec ses membres plutôt qu'avec les autres acteurs impliqués en matière de retraite. Récemment, le CTC a tenté un rapprochement avec les groupes de retraités pour défendre leurs intérêts communs en matière de retraite et compte poursuivre dans cette direction.

#### *5.3.1.4.3 Lobby de retraités/personnes âgées*

Les aînés et les personnes âgées en général sont les plus directement touchés par les réformes du système de retraite. Pour cette raison, nous avons interviewé un porte-parole du plus important groupe représentant les intérêts de ce segment de la population.

##### *5.3.1.4.3.1 Association du Canada pour les gens de 50 ans et plus (CARP)*

Le Canada's Association of the Fifty-Plus, mieux connue sous l'acronyme CARP, est l'association qui semble être la plus active en matière de défense des droits des retraités à l'échelle du Canada. Ces droits incluent la lutte à la discrimination en emploi et pour les permis de conduire, des soins de santé accessibles et de qualité et l'amélioration des conditions de vie des aînés, incluant la bonification des régimes de retraite publics et privés. CARP a d'ailleurs produit plusieurs documents sur l'insuffisance de la Sécurité de la vieillesse, du SRG et du RPC (CARP 2008). CARP milite donc pour des réformes paramétriques aux régimes publics et privés de retraite.

Selon leur représentant, CARP développe ses positions à la suite de ses discussions avec des actuaires ainsi que des experts en finances et en économie issus de l'Institut C.D. Howe et d'universités canadiennes. CARP échange également avec d'autres acteurs dans le sous-champ des retraites. Récemment, CARP s'est allié avec l'AARP (American Association of Retired Persons), soit leur pendant américain, afin de profiter des ressources de cette dernière. Enfin, des représentants de CARP discuteraient régulièrement avec des fonctionnaires de RHDSC et du ministère des Finances et, à l'occasion, avec des parlementaires.

#### *5.3.1.4.4 Lobby des promoteurs de régimes de retraite*

Un dernier regroupement directement touché par l'état des retraites, en particulier les régimes de pension agréés, sont les promoteurs de régimes de retraite. Une association représente leurs intérêts. Il s'agit de l'Association canadienne des administrateurs des régimes de retraite (ACARR).

##### *5.3.1.4.4.1 Association canadienne des administrateurs des régimes de retraite (ACARR)*

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR) est un organisme à but non lucratif qui représente les intérêts des promoteurs, des administrateurs et des fournisseurs de services des régimes de retraite au niveau national et provincial (ACARR 2008). Nous avons interviewé deux membres de l'ACARR. Ils nous ont expliqué que la majorité des membres sont des employeurs, mais on compte également des syndicats. L'ACARR s'intéresse uniquement aux questions de retraite, mais son action porte sur différents volets de la question. Au cours de la période étudiée, l'ACARR s'est penchée, entre autres, sur les régimes à cotisations déterminées, sur le relèvement des plafonds de cotisation des régimes de pensions agréés (RPA) et des REÉR, sur l'imposition et la couverture des régimes complémentaires de retraite ainsi que sur la retraite progressive (ACARR 2008). Ils sont donc davantage préoccupés par des modifications à l'architecture du système et à la transformation du marché du travail.

L'ACARR a pu défendre ses positions auprès des parlementaires, dont le PLC, le PCC et le NPD afin de défendre les intérêts de ses membres. Ils ont également fait des représentations auprès du Ministère des Finances.

Par ailleurs, l'ACARR travaille avec plusieurs autres acteurs dans le sous-champ des retraites au Canada. Ils ont fait un front commun avec CARP dans le dossier du partage du revenu pour réduire l'imposition sur les gains à la retraite. Ils ont également rédigé un



document en partenariat avec l'Institut C.D. Howe sur la responsabilité des employeurs promoteurs d'un régime à cotisations déterminées. L'ACARR discute avec des groupes d'intérêts représentant les employeurs dont la FCEI et le Conference Board du Canada. L'ACARR a également collaboré avec des syndicats, notamment le CTC. Enfin, l'ACARR discute avec des experts dont l'Institut des actuaires du Canada (ICA) et des professeurs en économie. L'ACARR fait également appel à des firmes d'actuaire.

### **5.3.1.5 Centres de recherche**

Nous avons repéré quatre centres de recherche s'intéressant aux retraites et actifs au niveau fédéral. Il s'agit du Caledon Institute of Social policy, du C.D. Howe Institute, du International Centre of Pension Management (ICPM) et d'Informetrica Limitée. Au niveau international, nous avons considéré l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

#### *5.3.1.5.1 Caledon Institute of Social Policy*

Le Caledon Institute of Social Policy est un centre de recherche privé à but non lucratif se spécialisant dans les politiques sociales. Ces politiques touchent, entre autres, les prestations d'aide sociale, de chômage, d'allocations familiales et de retraite. Sur ce dernier point, le Caledon s'est penché sur la SV, le SRG, le RPC et le RRQ ainsi que sur les RPA (Caledon Institute of Social Policy sans date). Le Caledon Institute est considéré comme un centre de recherche « à gauche » par plusieurs acteurs dans le sous-champ des retraites (Fonction publique<sup>2</sup>; Fonction publique<sup>3</sup>).

Lors d'une entrevue avec un retraité récent du Caledon Institute, nous avons appris que cet institut de recherche consulte régulièrement des données provenant de StatCan, de RHDSC et du BAC. À partir de ces données, le Caledon Institute réalise des analyses et développe ses positions quant aux différentes thématiques mentionnées plus haut. À l'occasion, le

Caledon Institute fait appel à des spécialistes externes. Par exemple, un consultant d'Informetrica Ltée a contribué à la rédaction de quatre documents de travail. Caledon communique également avec des actuaires à la Régie des rentes du Québec. Enfin, le Caledon Institute présente ses positions aux parlementaires (Centre de recherche<sup>3</sup>). Actuellement, ces représentations se font principalement auprès des partis dans l'opposition puisque « Caledon is certainly not well loved in the government of the day » (Centre de recherche<sup>3</sup>). Enfin, cet institut échange parfois de l'information avec d'autres organismes partageant les mêmes valeurs (Centre de recherche<sup>3</sup>).

#### 5.3.1.5.2 C. D. Howe Institute

Comme le Caledon Institute, le C. D. Howe Institute est un centre de recherche privé à but non lucratif se spécialisant dans les politiques économiques et sociales. Plus précisément, les sphères de recherche de l'Institut C. D. Howe sont les politiques monétaires et fiscales, la gouvernance des institutions publiques, le commerce international, la croissance économique et l'innovation ainsi que les politiques sociales. À l'intérieur de cette dernière sphère, l'Institut a dédié toute une série de recherches sur les régimes de retraite intitulés *The Pension Papers* (Institut C. D. Howe 2008). Soulignons que l'Institut C. D. Howe est considéré comme un centre de recherche « à droite » par les acteurs dans le sous-champ des retraites (Fonction publique<sup>2</sup>; Fonction publique<sup>3</sup>).

Les *Pensions Papers* portent sur plusieurs thèmes novateurs en matière de retraite. On y aborde notamment les risques, pour les employeurs, des régimes à cotisations déterminées et à prestations déterminées (Laidler et Robson 2007; Pesando 2008; Robson 2008). Le C. D. Howe Institute propose également des modifications à l'architecture du système de retraite (Banerjee et Robson 2008). Enfin, des collaborateurs de l'Institut C. D. Howe s'intéressent également aux réformes du marché du travail (Schirle 2008). La définition des problèmes touchant le système de retraite au Canada et les solutions que propose l'Institut seront vues ultérieurement.

Outre le personnel de l'Institut C. D. Howe, principalement formé d'économistes, les membres participant aux *Pension Papers* proviennent de différents milieux, notamment des organismes privés de prestations de service telles les firmes d'actuares et les financières; du secteur public dont RHDSC, l'OIRPC, le ministère des Finances de l'Alberta et la Banque du Canada; des gestionnaires des grands régimes de retraite et leurs représentants dont l'ACARR. Des consultants, dont Informetrica Ltée, et des centres universitaires de recherche, dont l'ICPM, contribuent, eux aussi, aux *Pension Papers* (Institut C. D. Howe 2008).

La diversité des collaborateurs aux *Pension Papers* fait en sorte que l'Institut C. D. Howe entretient des relations avec plusieurs acteurs dans le domaine des retraites. Mais, selon notre interviewé, le C. D. Howe Institute aurait peu d'interactions avec les parlementaires et la fonction publique.

#### *5.3.1.5.3 International Centre for Pension Management (ICPM)*

L'International Centre for Pension Management (ICPM) est un centre de recherche affilié au Rotman School of Business de l'Université de Toronto. L'objectif de l'ICPM est d'améliorer la rentabilité des régimes de retraite, les organisations assurant leur gestion et les lois et règlements encadrant ces régimes. Les champs de recherche de l'ICPM sont, entre autres, les frais de gestion des régimes de retraite, leur gouvernance et le partage de risques inhérents à chaque type de régime, qu'ils soient publics ou privés, à prestations ou à cotisations déterminées. Les études du centre de recherche se penchent sur le cas du Canada, des États-Unis et de pays européens (ICPM sans date). Au cours de la période étudiée, l'ICPM a travaillé avec des chercheurs, des fonctionnaires fédéraux, le C.D. Howe Institute, la FCEI et l'ACARR (Centre de recherche<sup>2</sup>). Nous avons pu interviewer un chercheur de l'ICPM.

#### *5.3.1.5.4 Informetrica Limitée*

Nous avons pu rencontrer un consultant de la firme Informetrica Ltée spécialisé dans le domaine des régimes de retraite, du vieillissement et des problèmes liés au marché du travail (Ontario Expert Commission on Pensions 2007). Ce consultant a participé à l'*Ontario Expert Commission on Pensions* et au *Policy Dialogue*. De plus, il collabore régulièrement avec le Congrès du travail du Canada (CTC) ainsi que des groupes défendant les droits des retraités, des femmes et des démunis. Un porte-parole a indiqué que le centre de recherche travaille sur des questions touchant le financement des régimes privés avec l'Institut canadien des actuaires (ICA) et l'ACARR.

#### *5.3.1.5.5 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)*

Notre revue de littérature suggérait que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pouvait influencer les réformes des régimes de retraite. Les entrevues que nous avons réalisées indiquent plutôt que cet organisme supragouvernemental n'a que peu d'influence en matière de retraite au Canada. Pour cette raison, nous n'avons pas approfondi cet acteur dans notre analyse.

#### **5.3.1.6 Chercheurs indépendants**

Les chercheurs jouent un rôle discret, mais important dans le processus d'élaboration des politiques. Ceux-ci peuvent jouer plusieurs rôles. Par exemple, ils peuvent agir en tant que visionnaire et inciter les gouvernements à adopter des réformes. Leur expertise les amène également à évaluer le bien-fondé des réformes. Nous avons retenu deux chercheurs impliqués dans le domaine des retraites au Canada dans notre analyse : un spécialisé en sciences économiques; un spécialisé en actuariat.

#### *5.3.1.6.1 Chercheurs en économie*

Nous avons interviewé un professeur d'économie s'intéressant aux effets du vieillissement de la population sur l'économie. Ce chercheur est actif sur plusieurs fronts en matière de retraite. D'abord, il a témoigné devant le comité sénatorial spécial sur le vieillissement et a participé au *Policy Dialogue* (Chercheur1). En outre, il a organisé la conférence du Social and Economic Dimensions of an Aging Population (SEDAP) en 2006, dont il sera question plus loin, ce qui a permis de réunir plusieurs experts provenant du monde académique, du secteur public, et des firmes d'actuaire au sujet du vieillissement de la population (SEDAP 2008).

#### *5.3.1.6.2 Chercheurs en actuariat*

Nous avons également interviewé un professeur en actuariat s'intéressant à la viabilité des programmes de sécurité du revenu (Ontario Expert Commission on Pensions 2007). De façon générale, ce professeur travaille seul, mais discute avec ses pairs lors de colloques. L'expertise de ce professeur fait en sorte qu'il a été invité à participer à l'*Ontario Expert Commission on Pensions* au *Policy Dialogue*.

#### **5.3.1.7 Organismes de prestation de service (actuaire)**

Les régimes de retraite publics et privés comportent des aspects hautement techniques. Pour cette raison, les entreprises font souvent appel à des firmes d'actuaire pour gérer ce type d'avantages sociaux. En tant que membre à part entière de l'industrie de la retraite, les grandes firmes participent aux débats entourant les régimes, bien que leur rôle ne soit pas toujours officiel. Pour cette raison, nous avons interviewé des employés de deux organisations prestataires de service : Mercer et Towers Perrin.

#### *5.3.1.7.1 Mercer*

Mercer est une firme offrant des produits et services en ressources humaines ainsi que des services-conseils financiers. Ces produits et services incluent la gestion des avantages sociaux, du capital humain, des placements, des investissements ainsi que des enquêtes à l'échelle internationale, la consultation en matière de communication et de fusions et acquisitions (Mercer 2007). Toutefois, c'est son expertise en matière de services-conseils dans le domaine des régimes de retraite d'entreprise qui en fait un acteur influant dans le champ des retraites au Canada.

Nous avons interviewé un représentant de Mercer très respecté par les autres membres du domaine des retraites au Canada (Aînés1). Le porte-parole de Mercer nous a expliqué que le rôle de son organisation n'était pas de trouver des solutions sociétales aux problèmes entourant les régimes de retraite, mais plutôt des solutions adaptées à chacun de ses clients. Par conséquent, Mercer ne peut profiter d'emblée des différentes tribunes formelles accessibles aux acteurs mentionnés précédemment. Ceci n'empêche toutefois pas la firme de diffuser ses positions quant au système de retraite canadien (Prestataires de service2). À titre d'exemple, Mercer a déposé un mémoire lors des consultations publiques en Ontario ainsi qu'en Colombie-Britannique et en Alberta (Expert Commission on Pensions 2007; Alberta /British Columbia Pension Standards Review 2008). De plus, certains acteurs dont CARP au niveau fédéral et la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) ainsi que le Conseil du patronat du Québec (CPQ) au niveau québécois font appel à leur expertise afin de développer leur propre position (Aînés1; (Commission permanente des finances publiques 2004a; Assemblée nationale du Québec 2006).

#### *5.3.1.7.2 Towers Perrin*

Towers Perrin, comme Mercer, est une société internationale offrant des services-conseils en matière de gestion des ressources humaines et de finance (Towers Perrin sans date).

L'expertise de cette firme en matière de régime de retraite a fait en sorte que des employés de Towers Perrin ont témoigné lors de consultations publiques ontariennes (Ontario Expert Commission on Pensions 2007) et québécoises (Commission permanente des finances publiques 2004c; Commission permanente des affaires sociales 2004d). Nous avons interviewé un représentant de cette firme.

### **5.3.2 Conclusion partielle sur les acteurs actifs au plan fédéral**

Notre analyse des acteurs du domaine des retraites au Canada permet de déceler un certain nombre d'acteurs interreliés jouant des rôles distincts. Ainsi, on peut identifier des acteurs que l'on qualifiera de maîtres penseurs, notamment les centres de recherche et les chercheurs. Ils peuvent être proactifs et apporter des idées novatrices comme ICPM ou le C.D. Howe Institute ou ils peuvent jouer un rôle plus défensif et nous rappeler l'importance de consolider et même améliorer nos acquis. C'est le cas du Caledon Institute. Les experts en données, qu'ils soient dans le secteur public ou privé, alimentent ces idées en fournissant des données techniques, sur l'état des régimes ou sur la démographie par exemple. Toutefois, ceux-ci ne sont pas neutres. Ceci s'illustre par le choix de données colligées et par le fait qu'ils n'hésitent pas à prendre position la firme Mercer en est un exemple. Les groupes de pression, qu'ils représentent les intérêts du patronat, des travailleurs ou des retraités, récupèrent ces idées et ces données pour ensuite faire des représentations auprès de la fonction publique et des parlementaires. C'est finalement à ces derniers que reviennent les décisions ultimes quant aux réformes des régimes de retraite.

Ces conclusions diffèrent de ce qui avait été annoncé dans le chapitre du modèle d'analyse. Ceci souligne l'importance de bien comprendre chaque acteur et les rôles qu'il joue dans un domaine particulier à un moment donné. Par exemple, nous avons anticipé que le ministre des Ressources humaines et du Développement social serait la principale source d'initiatives en matière de retraite. Les résultats démontrent que c'étaient plutôt les députés

qui ont proposé des projets de loi visant à modifier les régimes de retraite au Canada entre 2003 et 2008. Les ministres des Finances, quant à eux, ont joué un rôle dans l'élaboration des politiques publiques de retraite, comme prévu. Leurs propositions ont été peu nombreuses, mais couronnées de succès et jugées majeures par les autres acteurs du domaine.

Du côté de la fonction publique, notre analyse a permis de confirmer l'influence de la fonction publique sur le programme politique. En effet, les initiatives appuyées par les employés du ministère des Finances et du ministère des Ressources humaines et du Développement social ont été adoptées alors que celles qui ne recevaient pas l'appui de ces fonctionnaires n'ont pas progressé dans le processus. Les données ont également fait ressortir la différence dans le mandat des deux organes de l'état étudiés comme nous l'avons souligné plus haut. Enfin, les entrevues ont révélé l'importance des informations colligées par le Bureau de l'actuaire en chef (BAC), l'Office d'investissement du régime de pension du Canada (OIRPC) et de Statistique Canada (StatCan). Bien que ces trois organisations ne participent pas directement dans les débats, les informations qu'ils détiennent apportent de l'eau au moulin aux positions des autres acteurs actifs dans l'élaboration des politiques de retraite au Canada.

On a également eu droit à quelques surprises quant aux groupes de pression. D'abord, le Conference Board du Canada (CBC), l'Association canadienne des administrateurs des régimes de retraite (ACARR) et le Congrès du travail du Canada (CTC) ont joué un rôle moins prééminent compte tenu de l'intérêt de ses membres dans la question des retraites, en particulier les régimes de pensions agréés. À l'inverse, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), dont peu de membres ont accès aux régimes complémentaires de retraite, a mis beaucoup d'effort pour faire connaître leur position et influencer les politiques publiques adoptées.



Les données provenant des centres de recherche ont, elles aussi, été surprenantes à certains égards. D'abord, la recension des écrits suggérait que l'OCDE était un acteur incontournable dans le domaine des politiques économiques et sociales. Or, l'Organisation de coopération et de développement économiques n'a pas été citée par les acteurs interviewés comme source de données sur les problématiques de retraite ou de pistes de solution. Ceci ne signifie pas nécessairement que l'OCDE n'a pas d'influence, mais d'après nos résultats, cette influence n'est pas directe. Ce sont plutôt deux centres de recherche, à savoir ICPM et Informetrica Ltée., auxquels peu de collaborateurs travaillent, qui semblent s'être imposés quant à l'*agenda* et les politiques considérées par les autres acteurs du domaine. Soulignons enfin le rôle important de l'Institut C.D. Howe dans la diffusion des idées.

En terminant, nous avons appris au cours de notre cueillette de données que les chercheurs et les organisations de prestations de service ne sont pas neutres, et ne se limitent pas à fournir des données ou leur expertise. Notre analyse révèle plutôt qu'ils ont leurs propres positions et tentent d'influencer le processus d'élaboration des politiques en ce sens.

### **5.3.3 Cas du Québec**

Il s'est avéré intéressant et nécessaire d'étudier séparément les acteurs œuvrant sur la scène fédérale de ceux actifs au Québec. Les données ont révélé des dynamiques propres à chaque palier de gouvernement. Par exemple, le domaine des retraites au fédéral se caractérise par des acteurs fragmentés où chacun joue un rôle particulier en fonction de ses intérêts et des ses ressources. Nous verrons dans cette section que la Régie des rentes du Québec cumule les rôles d'expert des données, de chercheur et de fonction publique. Nous verrons également que les représentants syndicaux et patronaux partageaient des points de vue similaires quant à l'*agenda* et les politiques ayant préoccupé les acteurs québécois actifs dans le domaine des retraites entre 2003 et 2008, notamment les projets de loi 30 et

68. Ceci diffère de la situation au niveau fédéral où le CTC était peu pris en considération par les groupes de pression patronaux. Enfin, nous avons été surpris de voir le manque de cohésion entre les associations d'aînés québécoises. Alors que CARP ressortait comme le principal porte-parole des 50 ans et plus sur la scène fédérale, les aînés et les retraités québécois peuvent se faire représenter par plusieurs associations différentes, la FADOQ-Mouvement des aînés, l'Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées (AQDR) et l'Alliance des associations de retraités (AAR) pour n'en nommer que trois. Plus encore, il semble y avoir une compétition, plutôt qu'une coordination entre ces groupes.

Ainsi, nous présenterons ici de manière détaillée chacun des acteurs ayant contribué à l'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec. Nous présenterons tour à tour les parlementaires, les organes de la fonction publique, ainsi que les groupes de pression s'étant démarqués entre 2003 et 2008.

### **5.3.3.1 Parlementaires**

Comme c'est le cas au niveau fédéral, ce sont certains ministres et députés, par opposition au premier ministre, qui ont entretenu le dialogue sur les retraites. Nous verrons dans cette section que Mmes **Michelle Courchesne** et **Louise Harel** et, dans une moindre mesure M. **Henri-François Gauthrin**, ont été les parlementaires les plus actifs au plan des retraites au Québec entre 2003 et 2008.

#### *5.3.3.1.1 Premier ministre*

Le Premier ministre Jean Charest est intervenu peu en matière de régimes publics et privés de retraite au cours de la période étudiée. On ne retrouve aucune mention des régimes de retraite par M. Charest, ni dans les discours inauguraux, les débats, ni dans les conférences de presse. Pour cette raison, nous ne retenons pas le premier ministre québécois en tant

qu'acteur influent en matière de retraite entre 2003 et 2008 bien que son rôle soit sans doute important dans les lois discutées au Conseil des ministres.

#### *5.3.3.1.2 Ministres et députés*

Au niveau du Québec, les ministres de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) ont été plus actifs en matière de retraite, mais plusieurs projets de loi sont l'initiative de députés. Ceux-ci sont donc inclus dans notre analyse. Précisons que ce poste a été occupé par Claude Béchard du 29 avril 2003 au 18 février 2005, par Michelle Courchesne du 18 février 2005 au 18 avril 2007 et par Sam Hamad depuis cette date. Nous précisons les ministres de l'Emploi et de la Solidarité sociale, car certains interviewés ont souligné d'importantes différences d'un ministre à l'autre. En particulier, la ministre Courchesne se serait fortement impliquée dans les débats autour de la retraite (Fonction publique<sup>10</sup>; Aînés<sup>2</sup>).

Les ministres des Finances québécois semblent également avoir été actifs en matière de retraite, mais dans une moindre mesure que leurs collègues au MESS. Ceci s'illustre par la mention de réformes aux régimes de retraite dans les discours sur le budget et par les projets de loi entourant les retraites qu'ils ont initiés.

Les ministres de l'Emploi et la Solidarité sociale et des Finances ont proposé quatre des six projets de loi portant sur les retraites entre 2003 et 2008. Il s'agit des projets de loi 3, 30, 41 et 68. Chacune de ces initiatives a été sanctionnée. Ces projets de loi portaient sur des sujets variés, dont les régimes complémentaires de retraite (P.L. 30) et la retraite progressive (P.L. 68).

Il est également pertinent de souligner le travail du député libéral Henri-François Gautrin à l'origine du projet de loi n° 195 *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Ce projet de loi visait à « donner une voix » aux non-syndiqués et aux retraités, notamment, en permettant à ceux-ci de prendre part aux décisions quant aux surplus des

régimes complémentaires de retraite. Malgré les positions divergentes, les parlementaires des trois formations politiques ont fini par appuyer ce projet de loi.

Les parlementaires ont également joué un rôle très important lors des consultations publiques. Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi que des parlementaires représentant les trois partis ont participé à la consultation publique sur le document de consultation intitulé *Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec*. Les recommandations émises dans le document se résument à inciter les travailleurs à prolonger leur vie active ou à opter pour une retraite progressive sans toutefois imposer de mesures coercitives. Le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Claude Béchar, ainsi que le représentant adéquiste adhéraient aux recommandations alors que les représentants du PQ prônaient plutôt le *statu quo* (Commission permanente des affaires sociales 2004a).

Dans le cadre de la consultation du P.L. 30, la ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale, Mme Michelle Courchesne, était en faveur de sécuriser les revenus de retraite des travailleurs et des retraités en resserrant les règles de financement et de gouvernance des régimes complémentaires de retraite. Les députés du PQ et de l'ADQ se sont également montrés en faveur de ce projet de loi (2004a).

Le député libéral Henri-François Gautrin a introduit le P.L. 195 afin de donner une voix aux retraités dans l'utilisation des fonds de retraite. Lors de la consultation publique sur ce projet de loi, M. Gautrin était appuyé dans sa démarche par son collègue Claude Béchar, le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille ainsi que par les porte-paroles du PQ et de l'ADQ (Commission permanente des affaires sociales 2006a).

Enfin, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale de l'époque, Sam Hamad, a proposé le projet de loi 68 sur la retraite progressive. Cette initiative était appuyée par les membres des deux autres partis (2008a; 2008b).

### 5.3.3.2 Fonction publique

Dans cette thèse, nous avons analysé le rôle de la Régie des rentes du Québec et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale dans le domaine de la retraite. Mentionnons que nous n'avons pas retenu la Caisse de dépôt et placement, car elle n'influe pas directement sur l'élaboration des politiques publiques de retraite à l'instar de son pendant fédéral, soit l'OIRPC.

#### 5.3.3.2.1 Régie des rentes du Québec

La **Régie des rentes du Québec** (ci-après, la Régie) est certainement un acteur actif en matière de retraite au Québec. Cette institution se veut le pendant québécois de RHDSC et du Bureau de l'actuaire en chef (BAC) mentionnés plus haut. D'une part, la Régie analyse et encadre le Régime de rentes du Québec et les régimes complémentaires de retraite. D'autre part, elle produit les analyses actuarielles du RRQ. En outre, la régie agit comme courroie de transmission entre les différents acteurs dans le domaine des retraites au Québec, mais aussi au Canada et ailleurs dans le monde.

Entre 2003 et 2008, la Régie a produit les deux documents de consultation décrits plus haut, à savoir *Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec* et *Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées*.

Nous avons réalisé des entrevues avec deux employés de la Régie. Chacun de leur côté, les interlocuteurs ont mentionné le rôle central que jouait la Régie dans l'élaboration des

politiques publiques de retraite au Québec, mais aussi dans une certaine mesure, au Canada. Consciente de son rôle d'experte, la Régie effectue des recherches et se renseigne sur les problèmes et les innovations à apporter aux régimes de retraite. Elle apprend en dialoguant avec l'Institut des actuaires du Canada (ICA) (Fonction publique7; Fonction publique12), l'Institut de la statistique du Québec, des actuaires employés par les firmes de consultation telles Mercer ou Towers Perrin qui ont une expérience sur le terrain et des chercheurs à l'Université Laval. De plus, des représentants de la Régie assistent à des forums nationaux et internationaux spécialisés en matière de retraite (Fonction publique7; Fonction publique12). Enfin, la Régie a déjà travaillé en partenariat avec l'ACARR pour renouveler l'entente de réciprocité entre les provinces et pour faire en sorte que des lois plus adaptées aux nouvelles réalités des régimes publics et privés soient adoptées (Fonction publique7).

#### *5.3.3.2.2 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)*

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) ne gère pas de régimes de retraite. Son implication en matière de retraite découle plutôt du fait que le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale est responsable de la Régie des rentes du Québec devant l'Assemblée nationale (RRQ sans date). Ainsi, le ministère doit analyser les projets de loi proposés par le ministre et les mémoires déposés lors des consultations publiques. À la suite de ces analyses, le MESS conseille le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Au cours de la période étudiée, le MESS a donc dû se positionner quant aux P.L. 195, 30 et 68 ainsi que faire une synthèse des mémoires déposés lors de la consultation publique intitulée *Adapter le régime de rente aux nouvelles réalités du Québec* en 2006.

Nous avons pu interviewer un employé du MESS qui nous a expliqué les interactions qu'entretient le ministère avec les autres acteurs en matière de retraite. Évidemment, le MESS correspond régulièrement avec le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. La relation était particulièrement étroite avec l'ancienne ministre Michelle Courchesne (Fonction publique10). Les employés du MESS correspondent également avec d'autres

fonctionnaires, notamment avec les employés de la Régie, du ministère des Finances et de Ressources humaines et Développement social Canada. À l'occasion, le MESS rencontre des acteurs influents en matière de retraite avant une consultation publique tels les groupes de retraités, des actuaires œuvrant pour des firmes de consultation et des représentants d'employeurs (Fonction publique10).

Il ressort de notre analyse que la Régie des rentes est un acteur de premier plan en matière de retraite au Québec et son influence dépasse les frontières du Québec. Le MESS, quant à lui, semble moins actif dans le domaine des retraites.

### **5.3.3.3 Groupes d'intérêts**

Au cours de notre cueillette de données, nous nous sommes attardées à neuf groupes d'intérêts actifs au Québec représentant les aînés, le milieu des affaires, les travailleurs et les femmes.

#### *5.3.3.3.1 Patronat*

Le milieu des affaires peut s'exprimer à travers plusieurs porte-paroles, à savoir le Conseil du patronat du Québec (CPQ), la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ), Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ) et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) – volet Québec. Nous avons étudié le rôle de chacun de ces représentants dans le domaine des retraites.

##### *5.3.3.3.1.1 Conseil du patronat du Québec (CPQ) et Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) et Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ)*

**Le Conseil du patronat du Québec (CPQ)** se veut la voix du milieu des affaires au Québec. Soulignons que ses membres sont, pour la plupart, des grandes entreprises. Le

CPQ intervient sur les principales tribunes pour promouvoir les intérêts des employeurs en matière de productivité, de valorisation de l'entrepreneuriat, de flexibilité dans l'organisation du travail, de fiscalité et de formation de la main-d'œuvre (CPQ 2008).

Ces questions touchent parfois au système de retraite. Par exemple, le CPQ a émis sa position sur la réforme du régime de rentes du Québec lors de la consultation publique de 2004, sur la réforme du financement des régimes à prestations déterminées dans le cadre de la consultation publique sur le P.L. 30 (CPQ 2008). Le porte-parole de l'organisme a toutefois affirmé que c'est la retraite progressive comme réponse à la pénurie de main-d'œuvre anticipée qui préoccupait surtout le CPQ comme souligné lors de la consultation publique sur le P.L. 68 (Patronat3).

De par son rôle, le CPQ entre en relation avec plusieurs acteurs dans le domaine des retraites au Québec. Notre interviewé nous a expliqué que son organisation avait rédigé un mémoire commun avec la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) dénonçant le P.L. 30 et se montrant en faveur du P.L. 68 (Patronat3). D'autre part, le CPQ fait appel à des experts et des actuaires pour l'aider à développer sa position. Il discute également avec le MESS pour faire valoir sa position (Patronat3).

Nous avons communiqué avec la FCCQ qui a préféré de ne pas nous accorder une entrevue. Cependant, le représentant à qui nous avons parlé a affirmé que son organisme partageait la même position que le CPQ en matière de retraite. Nous avons interviewé un représentant de MEQ qui nous a donné le même son de cloche (Patronat5). Il appert donc que ces trois groupes représentant les intérêts du milieu des affaires ont des intérêts convergents en matière de retraite.



#### 5.3.3.3.1.2 Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)

La FCEI section Québec est active en matière de retraite, mais dans une moindre mesure que son pendant pancanadien. Elle a participé aux consultations portant sur la réforme de la Régie des rentes du Québec en 2004 et sur le P.L. 30 (Paradis 2005). La filiale québécoise de la FCEI discute de manière informelle avec les autres groupes patronaux (Patronat4). Du côté gouvernemental, la FCEI discute avec les partis d'opposition et les hauts fonctionnaires (Patronat4). À titre d'exemple, la FCEI a dialogué avec la Régie des rentes du Québec à la sortie de leur document de consultation sur la réforme du RRQ.

#### 5.3.3.3.2 Syndicats

Dans le cadre de cette thèse, nous nous sommes intéressés aux deux plus grande centrales syndicales au Québec, à savoir la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) et la Confédération des syndicats nationaux (CSN).

##### 5.3.3.3.2.1 Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

La FTQ est la plus importante centrale syndicale québécoise quant au membership avec plus d'un demi-million de membres répartis dans une grande variété de secteurs, la fonction publique, la construction, l'alimentation, l'automobile, etc. (FTQ sans date). Pour refléter la diversité de ses membres, la FTQ s'est penchée sur plusieurs dossiers dont l'éducation, l'équité homme femme et les retraites (FTQ sans date). À ce sujet, la FTQ a rédigé plusieurs mémoires et organisé des colloques sur la thématique des retraites.

Si on regarde uniquement les initiatives retenues dans cette thèse, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec a produit des mémoires à tout coup. La FTQ s'est opposée aux propositions énoncées par la Régie des rentes dans le document *Adapter le Régime des rentes aux nouvelles réalités du Québec* (FTQ 2004a), au P.L. 195 (FTQ

2004c) et au P.L. 30 (FTQ 2006). En outre, la FTQ a fait part à la Régie des rentes du Québec de ses réserves quant aux propositions de cette dernière sur le financement des régimes à prestations déterminées (FTQ 2005).

La FTQ siège sur le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) et, par conséquent, a des relations avec les autres partenaires sociaux impliqués dans les dossiers de main-d'œuvre au Québec (Syndicat4). Toutefois, les deux représentants de la FTQ que nous avons interviewés ont surtout parlé des interactions entre leur centrale syndicale et les groupes de femmes et avec la Régie (Syndicat 2; Syndicat4). Par ailleurs, les deux interviewés étaient membres d'une association ou d'un comité spécialisé sur une problématique reliée à la retraite tels la gouvernance ou l'investissement des fonds (Syndicat 2; Syndicat4). Enfin, un répondant a affirmé qu'il tentait de participer à tous les forums sur la retraite. L'interviewé en question avait d'ailleurs été invité au *Policy dialogue* organisé par RHDSC (Syndicat4).

#### 5.3.3.3.2.2 Confédération des syndicats nationaux (CSN)

À l'instar de la FTQ, la CSN s'est mobilisée sur plusieurs fronts au cours de la période étudiée. Elle a dû réagir aux tentatives de réingénierie de l'État qui ont touché une part importante de ses membres dans le secteur public et parapublic ainsi que composer avec les crises dans les industries des pâtes et papier et de la forêt où se trouvent un bassin important de leurs membres. Néanmoins, la CSN a participé activement à l'élaboration des politiques publiques québécoises en matière de retraite depuis 2003.

La CSN partage l'opinion de la FTQ à plusieurs égards. Par exemple, la CSN a indiqué son opposition à « toute réduction injustifiée des bénéfices » (CSN 2004a) assurés par le RRQ dans son mémoire et sa comparution devant la Commission parlementaire des Affaires sociales lors de la consultation initiée par la régie des rentes sous le thème d'« Adapter le Régime des rentes aux nouvelles réalités du Québec ». Au cours de cette même session, la

CSN a déposé un mémoire et a témoigné devant la Commission des finances publiques pour énoncer son désaccord par rapport au P.L. 195 – *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (CSN 2004b). Lors de la deuxième session, la centrale syndicale a rédigé un mémoire et a témoigné lors de la consultation pour faire connaître ses positions quant aux dispositions du P.L. 30 (CSN 2006). Enfin, la CSN a déposé un mémoire se montrant en faveur, dans l'ensemble, du P.L. 68 (CSN 2008).

Comme la FTQ, la CSN est très active dans le domaine des retraites au Québec. En effet, elle réagit à toutes les initiatives proposées par le gouvernement en rédigeant des mémoires et en témoignant devant les différentes commissions s'intéressant aux retraites. Plus encore, la CSN a organisé deux Journées de réflexion sur la retraite à l'hiver 2008 (CSN sans date a).

Nous avons pu interviewer deux représentants de la CSN. Ils nous ont appris que la Confédération des syndicats nationaux entretenait des liens avec plusieurs acteurs, mais ces relations dépassaient le cadre des retraites, notamment le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM). Par ailleurs, la CSN a un accès direct aux parlementaires à chaque fois qu'elle le juge nécessaire. Enfin, la CSN participe à des conférences données par l'OCDE pour tirer des leçons des innovations en matière de retraite.

#### *5.3.3.3 Lobby de retraités/personnes âgées*

Les associations de retraités au Québec sont nombreuses et diversifiées. Ceci s'explique par les nombreux rôles que peut jouer ce type d'association. Par exemple, elles peuvent avoir la fonction de club social où plutôt avoir une vocation politique; elles peuvent défendre des objectifs très généraux tels l'inclusion sociale des aînés ou poursuivre un objectif plus spécifique telle l'indexation; ils peuvent représenter un membership plus jeune comme les préretraités ou des aînés plus matures. Cette diversité fait en sorte que le mouvement des aînés peut paraître fragmenté. Malgré tout, depuis la fin des années 1990,

le mouvement est de plus en plus organisé et puissant selon plusieurs acteurs interviewés (Aînés3; Syndicat3; Syndicat5; Syndicat2; Fonction publique10; Fonction publique6; Fonction publique7; Fonction publique12) (Commission permanente des affaires sociales 2004a).

Compte tenu du très grand nombre d'associations de retraités au Québec, nous avons limité notre étude aux associations les plus représentatives et les plus actives dans l'élaboration des politiques publiques de retraite. Ainsi, nous avons retenu des associations qui défendaient des intérêts plus larges comme la FADOQ et l'AQDR, mais aussi des associations dont le mandat était plus étroit comme la FARQ et l'AAR. Avant de traiter de ces acteurs, soulignons que l'Association québécoise des retraité(e)s des secteurs publics et parapublics (AQRP) et l'Association des retraités de l'enseignement du Québec (AREQ) fortement impliquées en matière de retraite n'ont pas été retenues puisqu'ils représentaient les intérêts des retraités de la fonction publique et parapublique.

#### 5.3.3.3.1 FADOQ-Mouvement des aînés et la Fédération des associations de retraités du Québec (FARQ)

La Fédération de l'Âge d'Or du Québec (FADOQ), qui a changé de nom pour FADOQ — Mouvement des aînés du Québec en 2002, a pour mission de « regrouper les personnes de 50 ans et plus, de les représenter devant toutes les instances nécessitant la reconnaissance de leurs droits et de leurs besoins [et] d'organiser des activités et leur offrir des programmes et des services répondant à leurs besoins » (FADOQ-Mouvement des aînés du Québec sans date). La FADOQ compte plus de 250 000 membres (FADOQ-Mouvement des aînés du Québec sans date) ce qui en fait le porte-parole représentant le plus d'aînés au Québec (Boyer 2004).

La FADOQ défend les droits et les intérêts de ses membres en faisant des représentations auprès du gouvernement et en rédigeant des mémoires et des avis. La FADOQ a milité dans

plusieurs dossiers touchant les aînés dont la santé, le logement et, bien sûr, la retraite (Boyer 2004; FADOQ-Mouvement des aînés du Québec sans date). Sur ce dernier point, la FADOQ a participé à la Commission parlementaire sur la réforme du RRQ ainsi qu'à la consultation publique sur le financement des régimes de retraite à prestations déterminées organisées par la Régie des rentes du Québec (FADOQ-Mouvement des aînés du Québec 2004; Fédération des associations de retraités du Québec et FADOQ-Mouvement des aînés du Québec 2005). La FADOQ – Mouvement des aînés s'est également montrée d'accord avec les P.L. 30 (Fédération des associations de retraités du Québec et FADOQ-Mouvement des aînés du Québec 2006) et 68 sur la retraite progressive (Fédération des associations de retraités du Québec et FADOQ-Mouvement des aînés du Québec 2008).

La FADOQ – Mouvement des aînés du Québec a travaillé à plusieurs reprises avec la Fédération des associations de retraités du Québec ou FARQ. Mentionnons qu'il est difficile d'obtenir des informations sur cette dernière, car l'organisme n'a pas de site web et il n'a pas été possible de rencontrer un de ses représentants. Nous savons toutefois que la FARQ « est un regroupement d'associations de retraités prestataires de régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées [...] qui représente près de 25 000 membres » (Fédération des associations de retraités du Québec et FADOQ-Mouvement des aînés du Québec 2008). La FARQ a rédigé plusieurs mémoires communs avec la FADOQ dont le mémoire sur le financement des régimes de retraite à prestations déterminées (Fédération des associations de retraités du Québec et FADOQ-Mouvement des aînés du Québec 2005), sur le P.L. 30 (Fédération des associations de retraités du Québec et FADOQ-Mouvement des aînés du Québec 2006) et sur le P.L. 68 (Fédération des associations de retraités du Québec et FADOQ-Mouvement des aînés du Québec 2008).

Nous avons sollicité la FADOQ-Mouvement des aînés du Québec et la FARQ pour une entrevue afin de mieux connaître leurs positions et leurs interrelations avec les autres

acteurs dans le domaine des retraites, mais les représentants de ces organismes ont préféré de ne pas participer à notre recherche.

#### 5.3.3.3.2 Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées (AQDR)

L'Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraités (AQDR) représente quelque 20 000 membres à travers le Québec (Salembier et Boucher 2006). L'AQDR a pour mission de défendre les droits des personnes retraitées et préretraitées sur plusieurs sujets, dont le logement, l'âgisme, la santé, le transport et les régimes de retraite (Dionne et Senécal 2004). Eu égard à la retraite, l'AQDR s'est montrée en faveur des projets de loi 195 et 30.

Nous avons interviewé un représentant de l'AQDR. Ce répondant nous a informé que son organisme avait l'habitude de s'adresser directement au législateur pour faire avancer leurs intérêts. Le représentant de l'association nous a relaté des exemples où ils ont travaillé en collaboration avec l'ancienne ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Michelle Courchesne ainsi qu'avec la députée péquiste Louise Harel. Notre répondant nous a également expliqué que l'AQDR échange à l'occasion avec des groupes communautaires s'intéressant aux aînés, mais aurait moins d'appuis de la part des syndicats.

#### 5.3.3.3.3 Alliance des associations de retraités (AAR)

L'Alliance des associations de retraités (AAR) fut mise sur pied pour obtenir une représentation et une participation réelle et efficace à la gestion des régimes de retraite pour quelques 70 000 membres issus des secteurs municipal, privé et public/parapublic au Québec. « L'[AAR] se veut un outil à caractère politique pouvant canaliser, pour la protection et l'amélioration des conditions de vie des retraités qu'elle représente [...] » (Goulet 2008).

Depuis 1998, l'AAR a milité pour les droits de ses membres sur plusieurs questions, dont la santé et les permis de conduire (Aîné3). Toutefois, une part importante de leurs efforts a été consacrée aux questions de la retraite, notamment le financement et la gouvernance des régimes à prestations déterminées (Jobin 2006), la possibilité pour les associations de retraités de représenter leurs membres dans les comités de retraités (Rivest sans date a) et la protection de la rente de retraite (Rivest sans date b; Rivest sans date c) et l'indexation des régimes de pension agréés.

Afin de faire avancer ses revendications, l'AAR a travaillé conjointement avec plusieurs acteurs. D'abord, l'AAR collabore avec la FADOQ et l'AQDR. L'AAR fait également des représentations auprès du gouvernement. Par exemple, les représentants de l'Association travaillent avec le Conseil des aînés. De leur côté, les membres de l'AAR rencontrent régulièrement les députés afin de faire avancer leur cause sur le programme politique. Enfin, contrairement à l'AQDR, l'AAR a déjà collaboré avec un syndicat, soit la CSN, au sujet de l'indexation des régimes de retraite (Aînés3).

#### *5.3.3.3.4 Lobby de femmes*

Neuf groupes de femmes se sont réunis pour produire un mémoire lors de la consultation publique sur la réforme du Régime de rentes du Québec (Chercheur3). Nous avons interviewé l'auteure du rapport. Elle nous a expliqué que les groupes qu'elle représente s'intéressent à réduire la pauvreté chez les personnes âgées qui touche particulièrement les femmes (Chercheur3). Ces organismes ont participé à une grande coalition « de gauche » qui regroupait la FTQ et l'AQDR et la FADOQ – Mouvement des aînés (Chercheur3). Les groupes de femmes ont également travaillé avec des fonctionnaires de la Régie des rentes du Québec et le ministre des Aînés (Chercheur3).

#### 5.3.3.3.5 Organismes de prestation de services

Les firmes expertes-conseils Mercer et Towers Perrin ont également participé au processus d'élaboration de politiques publiques en matière de retraite au cours de la période étudiée. Ces firmes justifient leur implication aux différentes commissions publiques par leur expertise en matière de retraite. Un porte-parole a mentionné que :

« Towers Perrin œuvre dans le domaine des ressources humaines, au Québec, depuis 1956 et en particulier au niveau des régimes de retraite, où on s'occupe autant de conception des régimes, de leur enregistrement auprès des autorités, de leur financement et de leur administration. Alors, en fait, dans nos activités d'affaires, les régimes de retraite sont à peu près 70 % de nos revenus, et, à travers le Canada, y compris le Québec, on a à peu près 25 % de parts de marché dans le travail qui est fait dans ces domaines-là. Alors, c'est pour dire qu'on est sur le terrain tous les jours. Le système de retraite au Québec et au Canada, on le voit de près [...] (Commission permanente des finances publiques 2004c) ».

Un représentant de Mercer a, quant à lui, ajouté que sa firme « [comptait] parmi [ses] clients des comités de retraite, des employeurs tant du secteur privé que du secteur public et parapublic. » (2006f). Ces firmes estiment donc posséder une vaste expertise en matière de retraite que seul ce type de firme peut détenir. De plus, ils ont de l'influence sur leur clientèle qui est responsable d'une part importante des régimes complémentaires de retraite.

Compte tenu de leur rôle dans le domaine des retraites, ces firmes ont produit des mémoires et ont participé aux consultations publiques. Par exemple, Mercer et Towers Perrin se sont montrés, tous deux, en faveur de changements lors de la consultation publique en lien avec la réforme du Régime de rentes du Québec. Ils ont également fait part à la Commission des affaires sociales de leur opposition aux projets de loi 30 et 195. Nous constatons alors que ces firmes ne se contentent pas de fournir des services d'experts-conseils, mais cherchent à influencer l'*agenda* et les politiques.



### **5.3.4 Conclusion partielle sur les acteurs actifs au Québec**

Les résultats ci-haut mentionnés plus haut diffèrent passablement des résultats au niveau fédéral et de ce que nous anticipions. La recension des écrits nous avait appris que le système parlementaire de type Westminster donnait du pouvoir et des ressources aux ministres. À la suite de notre enquête sur le terrain, nous avons constaté que la personnalité et les intérêts des ministres, mais aussi des députés, devaient être pris en compte. Par exemple, Mmes Courchesne et Harel ainsi que M. Gautrin se sont faits les champions des questions de retraite alors que d'autres dans la même position n'ont pas joué un rôle aussi proéminent. Deuxièmement, nous avons appris que la Régie des rentes du Québec avait énormément d'influence sur le processus d'élaboration des politiques, tant au Québec qu'ailleurs au Canada et même, selon plusieurs répondants, à l'international. Nos résultats indiquent que la Régie a tenté d'innover en matière de système de retraite par ses positions sur le RRQ et les régimes complémentaires. Ceci s'expliquerait par le fait que la Régie porte plusieurs chapeaux en même temps. Alors que les chercheurs et les experts œuvrant au niveau fédéral apportaient de nouvelles idées, la Régie semble jouer ce rôle au Québec. La plus grande surprise revient toutefois aux groupes de pression. Les idées reçues voudraient que les syndicats et le patronat s'opposent sur des questions de retraite. Or, tel n'a pas été le cas. Ces deux groupes ont réussi à trouver un terrain d'entente sur les projets de loi 30, 195 et 68 lors des rencontres du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM). Ceux-ci se sont plutôt retrouvés opposés aux groupes d'ânés. Mentionnons en concluant cette section sur les acteurs que le lobby québécois des ânés et des retraités étudié dans le cadre de cette thèse était fragmenté, mais très mobilisé et pris au sérieux par les élus entre 2003 et 2008.

## 5.4 Description d'une variable indépendante : les stratégies

Dans la section précédente, nous avons investigué les acteurs impliqués dans l'élaboration du programme politique concernant les retraites au Québec et au niveau fédéral canadien. Ces acteurs ont été retenus parce qu'ils ont participé au processus d'élaboration des politiques en tentant de faire progresser une réforme ou en empêchant son aboutissement. Ces acteurs se sont investis dans le processus d'élaboration des politiques publiques de retraite, car ils poursuivaient l'un de deux objectifs : faire en sorte que les politiques demeurent les mêmes ou faire en sorte qu'elles changent. Les premiers étaient dans une position défensive; les seconds, à l'offensive (Pralle 2003; Dostal 2004). À l'occasion, tous les acteurs concernés sont favorables au changement, mais pas dans la même direction (Pralle 2006a: 994). Dans ce cas, tous sont à l'offensive. Ces acteurs voudront que leurs priorités et leurs solutions progressent dans le processus politique. Pour atteindre leur objectif, les acteurs recensés ont dû agir en tant qu'entrepreneurs politiques et faire converger les trois courants identifiés par Kingdon. Pour ce faire, les acteurs ont attiré l'attention des personnes pertinentes, ont fait converger les problèmes et les solutions et, enfin, ont cherché à convaincre les acteurs politiques appropriés d'endosser ces problèmes et solutions. À l'inverse, les acteurs désirant le *statu quo* ont cherché à empêcher les éléments de franchir l'étape de promulgation de la loi comme le prévoyait la théorie.

Au cours des entrevues réalisées dans le cadre de cette thèse, les acteurs ont révélé quelles stratégies ils ont employées pour influencer le programme politique entre 2003 et 2008. Voyons de plus près comment les acteurs ont tenté d'attirer l'attention sur des problématiques particulières touchant le système de retraite, de contrôler les politiques adoptées pour corriger ces problématiques et comment se sont matérialisées les collaborations mentionnées dans la section précédente.

### 5.4.1 Attirer l'attention

Attirer l'attention sur une problématique, c'est définir un problème et soutenir cette définition. Définir un problème revient d'abord à mettre en lumière certains aspects de la problématique au détriment d'autres. La définition d'un problème nécessite également que l'acteur se positionne sur la nature du problème, c'est-à-dire peut-on y remédier ou non. D'un côté, l'acteur souhaitant des réformes devra montrer qu'on peut agir sur la cause du problème et, par conséquent, que le problème peut être résolu. À l'opposé, l'acteur à la défensive pourrait souligner la futilité d'agir. Enfin, les acteurs devront déterminer l'étendue du problème. Les acteurs à l'offensive peuvent définir un problème de manière plus large en le rattachant à d'autres problématiques afin de le faire paraître plus saillant. À l'inverse, les acteurs préférant le *statu quo* pourraient chercher à définir le problème de façon plus étroite ou technique. Une fois le problème défini, les acteurs devront soutenir leur définition. Ceci s'accomplit en dramatisant ou en dédramatisant des indicateurs ou des événements marquants ou en diffusant de la rétroaction.

Le tableau 9 présente les différents problèmes soulevés par les acteurs. Nous décrirons les principaux problèmes associés à chacun des paliers du système de retraite québécois et canadien pour conclure sur les problèmes relatifs au marché du travail. Par la suite, nous décrirons comment les acteurs ont défini certains problèmes et comment ils ont soutenu leur définition. Toutefois, avant de procéder à la présentation des problèmes, il est pertinent de rappeler le contexte socio-économique dans lequel s'est déroulée notre recherche.

#### 5.4.1.1 Contexte socio-économique 2003-2008

Il est nécessaire de comprendre le contexte démographique et économique au Québec et au Canada entre 2003-2008, car il constitue la trame de fond de notre recherche.

#### *5.4.1.1.1 Contexte démographique 2003-2008*

Les problèmes démographiques du Québec et du Canada ont été relatés dans le chapitre sur la problématique. Il convient toutefois de rappeler que la population – et la main-d’œuvre – du Canada vieillit. À cela s’ajoute la popularité des retraites anticipées. Les conséquences de ces deux phénomènes seraient, d’une part, l’augmentation des coûts des régimes de retraite, car les individus perçoivent des prestations plus longtemps et, d’autre part, une pénurie de main-d’œuvre si le nombre de départs à la retraite excède le nombre d’emplois vacants. La situation serait d’autant plus inquiétante au Québec, car sa population vieillit plus rapidement que celle du reste du Canada.

#### *5.4.1.1.2 Contexte économique 2003-2008*

Le contexte économique au cours de la période étudiée se caractérise par la concurrence élevée dans certains secteurs et la volatilité des cours boursiers. D’une part, plusieurs secteurs de l’économie canadienne ont été touchés par la concurrence internationale, ce qui a conduit à des fermetures d’usines au Canada. Ce fut le cas, entre autres, pour les secteurs minier et manufacturier. Or, ces industries offraient généralement des régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées à leurs employés. Leur disparition a entraîné la terminaison de plusieurs régimes à prestations déterminées et une pression sur les autres entreprises pour qu’elles revoient leurs avantages sociaux à la baisse (Centre de recherche<sup>3</sup>; Centre de recherche<sup>4</sup>; Syndicat<sup>5</sup>; Chercheur<sup>3</sup>; Syndicat<sup>2</sup>; Syndicat<sup>4</sup>).

Par ailleurs, les marchés boursiers ont fluctué énormément depuis les dix dernières années. Les rendements des actions furent très élevés à la fin des années 1990, mais ont connu une forte chute au début des années 2000 avec l’éclosion de la bulle technologique. L’impact de cette chute s’est fait sentir sur les régimes de retraite capitalisés, car leur valeur s’est fortement dépréciée en peu de temps. Pour pallier ce problème, les banques centrales ont baissé leur taux directeur afin de stimuler l’économie. Mais, les très bas taux d’intérêt font

en sorte qu'il est nécessaire de capitaliser davantage les caisses de retraite. Cette situation de rendements volatiles et de taux d'intérêt à un bas historique est souvent appelée *perfect storm* par les acteurs (Prestation de service<sup>1</sup>; Centre de recherche<sup>1</sup>; Patronat<sup>3</sup>; Syndicat<sup>4</sup>; Syndicat<sup>2</sup>; Syndicat<sup>5</sup>; Fonction publique<sup>10</sup>; Fonction publique<sup>7</sup>; Centre de recherche<sup>4</sup>; Chercheur<sup>2</sup>).

C'est dans ce contexte que les acteurs ont tenté d'attirer l'attention sur les problèmes suivants. Le tableau 9 fait ressortir les principaux problèmes associés à chaque palier du système de retraite canadien. Certains paliers sont plus problématiques que d'autres – beaucoup plus d'acteurs ont des doléances vis-à-vis les régimes de pension agréés que de la sécurité de la vieillesse.

La lecture du tableau 9 permet de constater que les composantes Sécurité de la vieillesse (SV) et Supplément de revenu garanti (SRG) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (LSV) se sont retrouvés l'*agenda* politique entre 2003 et 2008. Dans les deux cas, les Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) s'opposaient aux groupes d'aînés. Les acteurs ne se sont pas concentrés sur le Régime de pension du Canada (RPC). Par contre, son équivalent québécois, le Régime de rentes du Québec (RRQ), a attiré l'attention des parlementaires, de la Régie, des partenaires sociaux et des aînés. Ces mêmes acteurs ont également cherché à attirer l'attention sur plusieurs problématiques concernant les régimes de pensions agréés, et dans une moindre mesure, les REÉR. Enfin, on remarque que le problème associé au marché du travail, à savoir la pénurie de main-d'œuvre, traverse tous les piliers du système des retraites. Plusieurs catégories d'acteurs étaient d'avis que des réformes à ce sujet étaient nécessaires.

Tableau 26 : Problèmes touchant le système de retraite au Canada

|             | <i>PROBLÈMES</i>   | <b>Pénurie de main-d'œuvre</b><br><br>Obstacles à l'emploi (chercheurs, actuaire, patronat et fonction publique) |
|-------------|--|--|
| <i>LSV</i>  | <i>SV</i> :<br><b>Équité = Exigence de résidence</b> : (aînés c. RHDSC)<br><i>SRG</i> :<br><b>Équité = Rétroactivité</b> : (aînés, NPD, BQ c. RHDSC)   |  |
| <i>RPC</i>  | S/O  |  |
| <i>RRQ</i>  | <b>Équité = Viabilité</b> : Réduire déficits (PQ, Régie, actuaire) c. déficits sont conjoncturels (PQ, ADQ, aînés, syndicats)  |  |
| <i>RPA</i>  | <b>Équité = Accessibilité</b> : 50 % de la population n'a pas de régime complémentaire de retraite (patronat, actuaire, syndicats, chercheurs c. fonction publique)<br><b>Adéquation</b> = Pauvreté, taux de remplacement trop faible (aînés)<br><b>Viabilité</b> = Financement et gouvernance (PQ, PLQ, aînés) c. asymétrie (patronat, syndicats, actuaire) |  |
| <i>RÉÉR</i> | <b>Équité = Accessibilité</b> : 50 % de la population n'épargne pas suffisamment en prévision de la retraite (patronat, actuaire, syndicats, chercheurs)   |  |

#### 5.4.1.2 Problèmes paramétriques

Les problèmes présentés au tableau 9 font presque toujours référence à l'accessibilité, à l'adéquation ou à la viabilité des régimes. L'accessibilité réfère au taux de couverture du régime : est-ce qu'il protège beaucoup de personnes ou est-il réservé à une minorité? L'adéquation réfère à la générosité des prestations : parviennent-elles à protéger contre la pauvreté? Mais l'adéquation et l'accessibilité ne devraient pas se faire au détriment de la viabilité du régime. Par conséquent, plusieurs acteurs s'inquiéteront de la capacité du régime à assurer ses obligations à long terme. Voyons de plus près comment ces acteurs ont défini ces problèmes et comment ils ont soutenu leur définition.

#### *5.4.1.2.1 Premier pilier : Sécurité de la vieillesse (SV), Supplément de revenu garanti (SRG) et Allocation*

Le premier pilier du système de retraite canadien est composé de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint survivant. Il s'agit un programme assurant un revenu minimum à la retraite géré par le gouvernement fédéral et financé à même les impôts.

##### *5.4.1.2.1.1 Sécurité de la vieillesse (SV)*

De façon générale, ce palier ne pose pas de problème particulier selon les acteurs. Mais certains acteurs, principalement des parlementaires, ont soulevé certains aspects problématiques. C'est d'ailleurs ce qui explique les projets de loi C-362 *Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (exigence de résidence)* et C-262 *Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (supplément de revenu mensuel garanti)*.

Le PLC, avec le projet de loi C-362, a voulu accroître l'accessibilité aux prestations de Sécurité de la vieillesse. En effet, on dit des prestations de la SV qu'elles sont universelles. Toutefois, pour avoir accès à la pleine pension, il faut avoir résidé au Canada dix ans. Le PLC, soutenu par le BQ, le NPD et CARP (Aîné1), voulait ramener l'exigence à 3 ans. Les députés du PLC justifiaient leur proposition en définissant le problème comme étant un manque d'équité envers les nouveaux arrivants. Ainsi, la députée libérale à l'origine du projet de loi affirmait que :

« Ce projet de loi garantirait que les personnes âgées qui entrent au Canada en vertu de nos politiques de réunification des familles soient traitées sur un pied d'égalité, quel que soit leur pays d'origine. » (2007a).

Un député bloquiste, partageant cette même définition du problème, insistait sur l'emprise qu'avait le gouvernement pour corriger ce problème d'iniquité en montrant qu'il était facile de procéder à une réforme :

« Ainsi, le projet de loi sur la Sécurité de la vieillesse modifierait simplement quelques articles. Les propositions viseraient à modifier les articles qui se réfèrent aux dix ans pour les remplacer par trois ans. Ce n'est pas beaucoup et je me demande comment on peut être contre cela. » (2007a).

Pour soutenir leur position, les Libéraux ont diffusé de la rétroaction allant dans le sens de leur projet de loi provenant de divers groupes communautaires :

« Plusieurs groupes ont appuyé le projet de loi C-362. Ces groupes comprennent le Seniors Network BC; le Seniors Summit [...]; le Women Elders in Action [...]; le conseil municipal de Vancouver [...]; l'Alternative Planning Group/Immigrant Seniors Advocacy Network représentant l'African Canadian Social Development Council, le Conseil national des canadiens chinois, le Hispanic Development Council et le Council of Agencies Serving South Asians qui, dans un forum à Toronto le 6 mai 2006, a demandé au gouvernement d'être plus souple et accommodant et de traiter les immigrants âgés comme des égaux en abolissant l'exigence de dix années de résidence à l'aide d'une modification à la Loi sur la sécurité de la vieillesse; l'Immigrant Seniors Advocacy Network, qui a aussi fait des représentations.» (2007a).

Les Libéraux ont également dramatisé des indicateurs pour soutenir leur définition :

« Selon Statistique Canada, 4,3 millions de personnes de plus de 65 ans vivent au Canada. Développement social Canada estime à 4,078 millions le nombre total d'aînés qui reçoivent des prestations au titre de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti. Cela signifie que plus de 206 000 aînés au Canada ne



touchent ni prestations de Sécurité de la vieillesse, ni le Supplément de revenu garanti. Ce n'est pas négligeable. » (2007a).

Ces extraits sont des exemples d'actions posées par les acteurs souhaitant le changement pour attirer l'attention sur une problématique. D'abord, les acteurs définissent le problème de manière large en le présentant sous l'angle de l'équité et, dans une moindre mesure, de la pauvreté. Ils soutiennent cette définition en citant des revendications de groupes communautaires et des données de Statistique Canada allant dans le sens de leur proposition. Ils avancent que la nature du problème fait en sorte que le gouvernement puisse remédier à cette situation.

Les députés du PCC et les employés de RHDSC, opposés au changement, ont employé des actions similaires. Par exemple, l'extrait suivant prononcé par un député du PCC lors du débat du projet de loi définit le problème en termes d'équité, mais en fonction de la contribution au Canada cette fois. Il soulève également la question de la viabilité économique du régime :

« Monsieur le Président, il y a beaucoup de raisons d'offrir de l'aide dans le cadre du système de sécurité de la vieillesse. Ces gens ont besoin de plus d'argent et j'espère qu'ils en obtiendront davantage un jour, mais ce système est une façon de rendre honneur à ceux qui ont vécu dans les pires conditions et qui ont prospéré afin de faire du Canada le grand pays qu'il est aujourd'hui.

Je ne pense pas que cela s'applique aux gens qui ont vécu ici trois ans ou moins. Je m'oppose vraiment à ce genre de proposition. De plus, on n'a même pas parlé de son incidence sur l'économie. » (2007a).

Sur la question de la viabilité, un autre député du PCC ajoute les conséquences négatives et importantes que pourrait entraîner l'adoption du projet de loi :

« Il est primordial de faire preuve de prudence et de prévoyance lorsqu'il est proposé d'apporter des changements d'une envergure aussi considérable que ceux qui sont proposés dans le projet de loi à l'étude. »(2007a).

Ils appuient leur affirmation sur la viabilité du régime sur des chiffres :

« J'aimerais aussi signaler que les changements proposés coûteraient jusqu'à 700 millions de dollars par année. Ce chiffre augmenterait avec l'inflation et ferait en sorte qu'il serait très difficile de payer pour... » (2007a).

Et ils appuient leur affirmation concernant l'équité sur les décisions des tribunaux :

« Mentionnons aussi que la politique actuelle a résisté à deux contestations fondées sur la Charte. À deux reprises, les cours supérieure et fédérale ont établi que l'exigence d'admissibilité relative à la durée de résidence au Canada ne fait pas preuve de discrimination motivée par l'origine nationale ou ethnique. Je le répète : les tribunaux ont à deux reprises décidé que cette politique ne porte pas atteinte aux communautés d'immigrants, contrairement à ce qu'a prétendu la députée de Brampton-Ouest quand elle a présenté ce projet de loi. » (2007a).

Outre le problème d'accessibilité, un organisme représentant les aînés, CARP, considère que les prestations de la Sécurité de la vieillesse ne sont pas adéquates. Cette position serait fondée sur la rétroaction provenant de leurs membres (Aînés1). Précisons que l'ensemble des acteurs du domaine de retraite ne partage pas cet avis. Les prestations de la Sécurité de la vieillesse sont reconnues comme étant modestes, mais adéquates par plusieurs acteurs, dont la CSN et la FTQ et le Bureau de l'actuaire en chef du Canada (BAC) (Syndicat3; Syndicat2; Fonction publique8).

#### 5.4.1.2.1.2 Supplément de revenu garanti (SRG)

La principale critique faite au SRG touche la rétroactivité des prestations. La *Loi sur la sécurité de la vieillesse* prévoit actuellement 11 mois de rétroactivité. Le NPD et le BQ, par les projets de loi C-262 et C-301 respectivement, souhaiteraient rendre illimitée la rétroactivité. Ces deux partis politiques sont soutenus dans cette demande par le PCC et CARP (Aînés1). Ces quatre acteurs s'entendaient pour dire qu'il s'agissait là d'un problème de justice. Selon ces acteurs, le gouvernement fédéral volerait l'argent des aînés ayant droit au SRG (2005a); Aînés1). Compte tenu de cette injustice envers des personnes démunies, le gouvernement fédéral se devait de corriger la situation (2005a). Les quatre acteurs appuyaient leur revendication sur le fait que près de 40 000 Canadiens ne reçoivent par les prestations du SRG auxquelles ils ont droit (2005a); Aînés1). De plus, les députés du BQ et du PCC ont relaté les plaintes des aînés qui leur sont adressées à cet égard (2005a). Précisons que la loi C-36 adoptée au cours de la dernière législature a, en partie, corrigé ce problème. Désormais, il ne sera plus nécessaire de faire une demande pour percevoir des prestations du SRG puisque le montant sera calculé à partir des impôts. Toutefois, ce projet de loi a maintenu la rétroactivité à 11 mois (2007c).

Au sujet de l'adéquation des prestations du SRG, il faut souligner que celles-ci ont été bonifiées en 2007 et en 2008. Mais selon CARP, les prestations sont toujours insuffisantes. D'après l'organisme pancanadien représentant les aînés, les prestations du Supplément de revenu garanti sont insuffisantes pour éviter la pauvreté. Le problème est encore plus grave dans les villes où le coût de la vie est plus élevé que la moyenne du pays (Aînés1). Selon les estimations de CARP, 36 % des Canadiens vivraient dans la pauvreté ce qui contraste avec données de Statistique Canada indiquant que le taux de faible revenu chez les aînés est de l'ordre de 6,1 % (Fonction publique8; Fonction publique1).

#### 5.4.1.2.2 Deuxième pilier : Régime de pensions du Canada (RPC) et Régime des rentes du Québec (RRQ)

Le RPC et le RRQ sont considérés comme des régimes équivalents. Toutefois, ils se retrouvent dans des contextes différents et ne font pas intervenir les mêmes acteurs. Voyons de plus près les critiques adressées à chacun de ces régimes.

##### 5.4.1.2.2.1 Régime de pensions du Canada (RPC)

Au cours de la période étudiée, le RPC a connu des changements, notamment l'adoption du projet de loi C-36 mentionné plus haut et l'entrée en fonction de l'Office d'investissement du RPC (OIRPC) chargé de gérer les fonds du régime et assurer sa viabilité.

La plupart des acteurs œuvrant au niveau fédéral sont satisfaits du RPC et du travail accompli par l'ORIPC. Plusieurs, dont des députés du NPD et du PLC ainsi que le Bureau de l'actuaire en chef, un chercheur en actuariat, l'ICPM, Mercer et RHDSC, ont d'ailleurs souligné la viabilité du régime (Patronat 2; Centre de recherche1). Ainsi, les entrevues et la documentation analysées indiquent qu'il n'y a pas de problèmes concernant le RPC qui a attiré significativement l'attention des acteurs. Pour cette raison, nous ne traiterons pas davantage ce sujet.

##### 5.4.1.2.2.2 Régime de rentes du Québec (RRQ)

Le Régime de rentes du Québec n'est pas dans la même situation que son équivalent pancanadien. La consultation publique entourant le livre blanc intitulé *Adapter le régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec* en 2004 a soulevé différents problèmes pouvant nuire à la viabilité du régime québécois. La consultation s'est déroulée avec des changements démographiques et des rendements financiers décevants en toile de fond. Comme mentionné au début de la section, le contexte économique au début des années

2000 se caractérisait par une baisse marquée de la valeur des actions ce qui a eu des conséquences importantes sur les fonds capitalisés du RRQ. Sur le plan démographique, on constatait également d'importants changements dont une présence accrue des femmes sur le marché du travail, une augmentation de la scolarité chez les Québécois et, surtout, un vieillissement de la population plus rapide que dans le reste du Canada. Ces changements ont incité la Régie des rentes du Québec à proposer des réformes à la *Loi sur le régime des rentes du Québec*. Les propositions portant spécifiquement sur les prestations de retraite prévoyaient un changement du calcul de la rente pour encourager le prolongement de la vie active tout en maintenant le taux de cotisation de 9,9 % afin de maintenir une certaine harmonie avec le RPC. Les acteurs œuvrant dans le domaine de la retraite au Québec ne s'entendaient pas sur l'urgence de procéder aux réformes ni au contenu des réformes proposées.

On peut classer les acteurs retenus dans cette recherche en deux grands camps : les acteurs souhaitant une réforme et les acteurs trouvant une réforme prématurée. Du côté des acteurs à l'offensive, on retrouve la Régie des rentes du Québec, le PLQ, l'ACARR, Mercer et Towers Perrin. Parmi les acteurs préférant voir si la situation économique se redresserait avant de procéder à des changements se classent le PQ, l'ADQ, les associations de retraités, des représentants de groupes de femmes, la CSN et la FTQ. Ce débat a permis d'identifier les stratégies, employées par des acteurs au niveau du Québec, visant à attirer l'attention sur une problématique ou à la passer sous silence.

Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale de l'époque, Claude Béchar, a mis en œuvre plusieurs actions pour attirer l'attention sur les problèmes de viabilité du Régime de rentes. D'abord, le ministre a défini le problème comme en étant un de viabilité du Régime des rentes du Québec. La contrainte était de trouver une solution garantissant la viabilité sans augmenter le taux de cotisation. Selon le ministre, une telle augmentation serait

rattachée à d'autres problèmes telles la compétitivité et l'équité. L'extrait suivant illustre les actions employées par le ministre :

« [...] On doit garder le même [...] niveau du taux de cotisation, qui est 9,9 %. On joue toujours là-dedans. Puis la volonté du gouvernement, qui ne bougera pas, c'est de ne pas modifier le taux de cotisation. Parce que le modifier, ça a trois impacts : au niveau économique, ça a un impact parce que c'est une taxe, à la limite, sur la masse salariale; ça a un impact sur la compétitivité; ça a un impact aussi sur, je dirais, une certaine équité intergénérationnelle. Alors, c'est pour ça que, sur le 9,9 %, on ne veut pas y toucher. » (Commission permanente des affaires sociales 2004a).

Toujours dans l'objectif d'attirer l'attention sur une problématique, le ministre Béchard, à l'instar des autres acteurs pour une réforme, soulignait que le problème de viabilité du RRQ pouvait être réglé et que le gouvernement se devait de procéder à des changements immédiatement comme le montre l'extrait suivant :

« on peut avoir différentes visions, on peut avoir différentes propositions à faire, mais à peu près tous s'entendent sur le fait que l'exercice qu'on fait présentement est nécessaire, c'est-à-dire qu'on ne pourrait pas arriver puis dire : On ne change rien puis on laisse les choses telles qu'elles sont [...] Il y a d'autres suggestions, mais dans le fond vous venez nous dire, au niveau des chiffres, au niveau de l'évolution du régime : Il faut qu'on fasse quelque chose, il faut qu'on joue à l'intérieur, que ce soit pour tenir compte de la réalité démographique, il faut qu'on tienne compte aussi des nouvelles réalités économiques, des comparaisons avec le Régime de pensions du Canada. Donc, ce que vous nous dites... on s'entend en partant sur le fait que l'exercice qu'on fait aujourd'hui, les propositions qu'on fera dans les prochaines années, il y a des ajustements à apporter au Régime de rentes. On s'entend là-dessus? » (Commission permanente des affaires sociales 2004a).

Le ministre Béchard soutenait sa définition du problème par des indicateurs :

« Et, parmi ces indicateurs-là, je vous dirais que, oui, il peut y avoir des révisions à faire. Mais le fait qu'au Québec notre situation démographique est inquiétante, le fait que nos travailleurs vieillissent davantage, en termes de cohortes, que dans les autres provinces, le fait aussi que les caractéristiques, par exemple, de la population de 55 à 64 ans... si on regarde juste au niveau des niveaux de scolarité, ça amène aussi beaucoup de changements. » (Commission permanente des affaires sociales 2004a).

Mais aussi en diffusant la rétroaction que lui fournissaient les actuaires, tant de la Régie des rentes, que de l'ACARR, de l'ICA, de Mercer et de Towers Perrin pour appuyer davantage sa position.

Malgré leurs efforts, les acteurs à l'offensive n'ont pu faire en sorte qu'une réforme soit adoptée. En effet, la progression de la réforme dans le processus politique a été freinée par les acteurs préférant le statu quo. Ceux-ci avaient pour stratégie de passer sous silence la problématique de la viabilité du RRQ. Pour ce faire, leur principale action était de remettre en cause le bien-fondé de la réforme proposée par la régie.

Concernant la définition du problème, la FTQ et la CSN ne partageaient pas la même vision quant à la viabilité du RRQ. Par exemple, la FTQ affirmait lors de la consultation publique que :

« Ce qu'on peut constater, c'est que la situation financière du régime actuellement est bonne et que les hausses de cotisation de 1998 nous ont permis d'atteindre ça [...] » (Commission permanente des affaires sociales 2004c).

Les représentantes de 9 organismes de femmes, quant à elles, ont préféré axer sur les problèmes d'adéquation du RRQ que sur l'aspect viabilité :

« En adaptant le Régime de rentes aux nouvelles réalités québécoises, ne revenons surtout pas en arrière en appauvrissant les prestataires, mais allons de l'avant en éliminant les inégalités, inégalités qui touchent particulièrement les femmes, qui perdurent. » (Commission permanente des affaires sociales 2004d).

De plus, lors de leur témoignage, la CSN, la FTQ et les représentantes de 9 organismes de femmes ont fourni plusieurs arguments pour ne pas adopter les propositions de la Régie. D'abord, ces acteurs affirmaient qu'une réforme était prématurée. Même si la situation financière du RRQ s'était détériorée en 2001 et 2002, plusieurs indicateurs économiques laissaient présager de meilleurs rendements à l'avenir. Deuxièmement, il serait périlleux de modifier les taux de cotisation et de prestations en fonction des fluctuations des cours boursiers. Plutôt, la priorité devrait être d'assurer une certaine stabilité du régime (2004d). Enfin, les propositions modifiant le calcul de la rente visant à inciter les travailleurs à prolonger leur vie active seraient inefficaces si elles n'étaient pas jumelées à des réformes aux politiques encadrant les régimes de retraite, aux politiques d'impôt et aux politiques économiques (Commission permanente des affaires sociales 2004d).

#### *5.4.1.2.3 Troisième pilier : Régimes complémentaires de retraite*

Les régimes complémentaires de retraite, et les régimes de pension agréés à prestation déterminée en particulier, ont été au cœur des préoccupations de la majorité des acteurs dans le domaine des retraites au Québec et au Canada. Ceci s'illustre par les commissions publiques chargées d'étudier la question dans plusieurs provinces. Le Québec a ouvert le bal avec la consultation entourant le projet de loi n° 30 — Loi modifiant la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, notamment en matière de financement et



d'administration en 2006. Des initiatives semblables furent mises en branle en 2007 en Ontario ainsi que conjointement en Alberta et en Colombie-Britannique comme mentionné plus haut. En 2008, la Nouvelle-Écosse a elle aussi mise sur pied un comité pour revoir l'encadrement des régimes complémentaires de retraite. Précisons que nous n'avons pas étudié les consultations publiques à l'extérieur du Québec.

Toutes ses commissions sont apparues en réaction aux problèmes de viabilité que connaissaient les régimes de retraite à prestation déterminée partout au Canada. Mais, plusieurs acteurs ont affirmé que les commissions au Québec et en Ontario ont fait ressortir les problèmes d'accessibilité et d'adéquation (Chercheur<sup>2</sup>; Centre de recherche<sup>2</sup>; Prestation de service<sup>1</sup>; Centre de recherche<sup>3</sup>; Centre de recherche<sup>1</sup>). Avant de présenter chacun de ces problèmes associés aux régimes complémentaires de retraite, il est pertinent de faire un bref rappel des événements touchant ce pilier du système de retraite canadien.

#### 5.4.1.2.3.1 Contexte particulier des régimes à prestations déterminées

Comme mentionné au début de cette section, les marchés boursiers connaissaient de bons rendements à la fin des années 1990 et les caisses de retraite étaient en situation de surplus. Certains employeurs ont profité de ces bons rendements pour prendre des congés de cotisation (Prestation de service<sup>1</sup>; Aînés<sup>2</sup>). Certains groupes de retraités considéraient qu'ils avaient droit, eux aussi, de profiter des rendements élevés et que leurs prestations devraient être bonifiées en conséquence. Un débat pour déterminer à qui appartenaient les surplus s'en est suivi.

Malheureusement, il y a eu un ralentissement économique au début des années 2000. Du coup, les surplus des caisses de retraite ont fondu comme de la neige au soleil et les régimes se retrouvaient en situation d'insolvabilité. Il semble y avoir consensus selon lequel 70 % des régimes sont actuellement insolubles (Prestation de service<sup>1</sup>; Aînés<sup>2</sup>; Patronat<sup>2</sup>).

Suite au ralentissement, plusieurs entreprises ont cessé leurs activités et ont terminé leur régime ou ont diminué les prestations de retraite. À l'échelle internationale, le cas Enron fut un évènement marquant qui a permis de mettre en lumière les problèmes qu'ont connus les régimes complémentaires de retraite. Plus près de nous, les cas de la Mine Jeffrey et d'Acier Atlas (voir encadré) ont, eux aussi, des problèmes de solvabilité et de gouvernance des régimes à prestation déterminée.

Ces évènements ont entraîné une remise en question des régimes de retraite à prestations déterminées. D'abord, les normes comptables et actuarielles à l'échelle internationale ont été resserrées pour assurer la solvabilité et améliorer la gouvernance de ces régimes. Par la suite, les gouvernements ont également songé à resserrer les lois et normes en cette matière. Les consultations sur les P.L. 195 et 30 en sont un exemple.

Face au problème d'insolvabilité causé par la chute des valeurs mobilières, les congés de cotisation et les faibles taux d'intérêt, jumelés à un encadrement plus sévère des régimes de retraite à prestation déterminée, plusieurs employeurs ont choisi de mettre fin à leurs régimes de retraite, d'en réduire la générosité ou de le transformer en régime à cotisation déterminée. Or, les régimes à cotisations déterminées sont reconnus comme étant moins avantageux pour les travailleurs (Aînés<sup>1</sup>; Syndicat<sup>2</sup>; Fonction publique<sup>6</sup>; Syndicat<sup>3</sup>). Ainsi, les problèmes d'adéquation et d'accessibilité auraient été exacerbés.

#### 5.4.1.2.3.2 Viabilité – financement et gouvernance

Lorsque les régimes sont mal gérés et sous-financés, leur viabilité est en péril. Or, comme mentionné précédemment, 70 % des régimes seraient sous-financés. Mais, étonnamment, il peut y avoir des problèmes lorsque les régimes dégagent des surplus. D'abord, la question de propriété des surplus se pose. Une fois qu'on a déterminé à qui appartiennent les excédents, on peut se demander ce qu'il est possible de faire avec ces surplus (Prestation de

service1; Aînés1). Évidemment, les réponses des différents acteurs à ces questions divergent.

D'un côté, les associations de retraités considèrent que ces surplus leurs appartiennent, car ils y ont contribué (Aînés1; Aînés2; Prestation de service1). Un représentant de l'AAR avançait que :

« [e]n conséquence et en équité, il est raisonnable pour les retraités de prétendre que lorsqu'une décision est prise d'utiliser les surplus de la caisse ils ont droit à leur juste part parce qu'ils ont participé à la création des dits surplus et parce que la signification même de l'existence d'un surplus signifie généralement que la rente qu'ils reçoivent est insuffisante pour les cotisations qu'ils ont faites dans le passé. » (2004j).

De plus, les regroupements d'aînés soutiennent que leur position quant à la propriété des retraites est compatible avec la décision de la Cour d'appel dans l'affaire Singer (Commission permanente des finances publiques 2004d).

Tout en reconnaissant la loi, l'ACARR, le CPQ, la CSN, la FTQ ainsi que les firmes d'actuares Mercer et Towers Perrin considèrent plutôt que les fonds de retraite sont mis en place volontairement par les employeurs et que les lois resserrant les obligations de l'employeur ou engendrant des contraintes administratives ne sont pas adaptées à la réalité. À long terme, ces lois mèneront à la disparition des régimes de retraite à prestation déterminée, du moins dans le secteur privé. Ainsi, une grande part du débat sur les régimes complémentaires de retraite, et le système de retraite canadien en général, oppose les concepts de protection du risque et de flexibilité.

Voyons de plus près comment les deux camps ont attiré l'attention sur les problèmes qui leur tenaient à cœur.

#### 5.4.1.2.3.3 Protection du risque

Étant donné qu'ils ont droit à une partie des fonds de retraite, les regroupements d'aînés québécois, dont la FADOQ, l'AAR et l'AQDR, ont milité d'une part, pour avoir leur mot à dire dans l'utilisation des surplus et, d'autre part, pour accroître la sécurité des prestations, améliorer la gouvernance des comités de retraite et resserrer les obligations des actuaires et des fournisseurs de service (Commission permanente des affaires sociales 2006a). Le gouvernement Libéral du Québec, appuyé par le Parti Québécois, a répondu aux demandes des retraités en proposant les projets de loi 195 et 30 (2004a; Commission permanente des finances publiques 2004a).

Pour promouvoir un meilleur encadrement des régimes complémentaires de retraite, ce premier camp a associé les déficits des caisses de retraite aux congés de cotisation dont s'étaient prévalus les employeurs à la fin des années 1990 ainsi que la mauvaise gestion des fonds par les comités de retraite (Aînés2). En parlant des déficits des caisses de retraite, la FADOQ affirmait lors de la consultation publique sur le P.L. 195 :

« [...] il ne faut pas perdre de vue que depuis le début des années quatre-vingt les employeurs... au moins la moitié des employeurs ont pris des congés de contribution tels que, s'ils ne les avaient pas pris, on ne serait pas aujourd'hui dans la situation où l'on est. » (2004a).

La FADOQ, l'AQDR et l'AAR, ainsi que le PLQ et le PQ, ont d'ailleurs appuyé le bien-fondé de leur demande d'augmenter la protection des rentes de retraite en citant le cas de la mine Jeffrey (voir encadré) lors des consultations publiques (2004a; Commission permanente des finances publiques 2004e).

### Encadré 1 Le cas de la mine Jeffrey à Asbestos et Acier Atlas

Les coûts élevés du dollar canadien ainsi que la faible demande pour l'acier canadien ont contribué à la baisse de l'industrie minière qui, au début des années 2000, a subi plusieurs fermetures d'entreprises (Acier Atlas (Slater Steel), la mine Jeffrey, etc.). Voici trois extraits tirés d'une revue de presse expliquant ces deux situations. En plus de décrire les situations, ces extraits fournissent des exemples de stratégies employées par les acteurs, notamment attirer l'attention, contrôler les choix et recevoir des appuis.

#### Cas de la Mine Jeffrey

La mine Jeffrey à Asbestos a officiellement cessé ses activités en 2002. Suite à des pertes importantes au niveau financier, la mine s'est mise sous la protection de la Loi avec les créanciers. Le régime de retraite de la mine Jeffrey souffrait alors d'un « déficit actuariel de l'ordre de 35 millions de dollars ».

Mais, les problèmes iraient au-delà des pertes de revenus :

« Si notre régime de retraite prend fin tel qu'annoncé cet automne, nos prestations mensuelles diminueront de 25 % à 40 % et là, je peux vous assurer qu'il y aura des drames à Asbestos : des suicides, des divorces, des maisons et des automobiles qui seront reprises par les institutions financières. »

Gaston Fréchette, George Olney et Claude Grondin, trois ex-cadres de la Mine d'amiante Jeffrey, n'y vont pas avec le dos de la cuiller pour démontrer le drame qui guette quelque 1200 retraités de la mine, présentement en période de redémarrage temporaire, si jamais elle fermait ses portes pour de bon sans qu'aucune mesure ne soit prise pour compenser le déficit actuariel du régime, qui serait de l'ordre de 35 millions \$.

Le cas des mineurs de Jeffrey serait d'ailleurs unique au Québec puisque jamais un régime de retraite ne se serait trouvé en déficit au même moment que l'entreprise était au bord de la faillite. Normalement, ces régimes sont provisionnés à 100 %, ce qui était le cas pour celui de Jeffrey en 2000. On parle maintenant plutôt de 60 %, notamment en raison de la débâcle de la Bourse, où étaient investis 75 % des fonds du régime.

« La Régie des rentes n'a jamais vu ça ! Et en plus, contrairement à l'Ontario ou aux États-Unis, il n'existe au Québec aucun fonds compensatoire pour combler les pertes d'un régime de retraite. Nous demandons donc au gouvernement de créer un tel fonds pour éviter que d'autres entreprises soient éventuellement tentées de se servir de cette brèche

dans la loi », indique M. Fréchette, qui a mis sur pied un regroupement des retraités de Jeffrey.

« Les cadres retraités, qui reçoivent une prestation d'environ 2500 \$ par mois, verraient leur chèque être amputé de 800 \$ à 900 \$ alors que les salariés à la retraite, dont le montant de la prestation mensuelle se chiffre à un peu plus de 1000 \$, subiraient une coupure de 350 \$ si le régime prenait fin aujourd'hui ! », signale George Olney, 71 ans et qui a travaillé 40 ans chez Jeffrey.

[...]

C'est pour ceux qui sont le seul soutien de leur famille et ont encore un ou deux enfants aux études que le coup serait le plus dur à encaisser. «La coupure représente l'équivalent d'un mois de loyer. Il y a des gens qui ont travaillé toute leur vie pour se payer une maison et qui pourraient se retrouver incapables de faire leurs paiements alors qu'ils achèvent de régler leur hypothèque ! », fait-il remarquer.

### **Recours collectif**

Gaston Fréchette a déjà recruté 100 retraités qui ont accepté de faire partie de son groupe et il prévoit que le nombre augmentera jusqu'à 800 d'ici un mois. Ils consulteront bientôt un avocat et un conseiller financier et envisagent même d'intenter un recours collectif pour récupérer leurs pertes éventuelles.

« Nous estimons que si les fonds du régime avaient été investis intelligemment, par exemple dans des obligations d'épargne du Canada, nous n'en serions pas là aujourd'hui. On n'investit pas à la Bourse la majeure partie des fonds d'un régime dont 80% des membres sont déjà à la retraite et où les autres approchent la soixantaine ! » conclut-il (Buissières. 2003).

En conclusion,

« En décembre 2004, le tribunal avait approuvé un plan d'arrangement avec les créanciers. L'entreprise avait effacé un passif de 172 millions \$, dont 88 millions \$ aux employés, qui avaient ainsi perdu leurs assurances collectives et une bonne partie de leurs deux caisses de retraite » (Dufresne 2008).

### **Aciers Atlas**

« Environ 600 employés actifs et retraités d'Acier Atlas, à Sorel, viennent d'apprendre que leurs revenus de retraite fondront d'un seul coup de 20 à 30 %. En faillite, la société mère, Slater Steel, a liquidé l'usine sorelloise alors que ses deux plus importantes caisses de retraite affichaient un déficit actuariel cumulé de 15 millions de dollars. En panique, les travailleurs réclament l'intervention urgente du ministre de l'Emploi, de la solidarité sociale et de la famille, Claude Béchar, afin de renflouer les coffres de la caisse de retraite. [...].

« Dans le pire des cas, certains travailleurs perdront jusqu'à 50% leurs revenus de retraite, affirme Yves Larrivée, président du syndicat des travailleurs d'Acier Atlas, affilié

à la CSN. C'est terrible, on parle ici de revenus amputés de 3500 à 8000\$ par année. Sur une pension d'à peine 15000\$, c'est gigantesque.»

Les difficultés financières de Slater Steel remontent à juin 2003. À cette époque, dans un ultime effort pour éviter la débâcle, alors qu'elle se trouvait sous la protection de la Loi sur les arrangements avec les créanciers, l'entreprise avait demandé à la Régie des rentes l'autorisation de rembourser les déficits à ses deux caisses de retraite sur une période de 15 ans, mais cette demande lui a été refusée. Le plan de redressement ayant échoué, l'entreprise a donc liquidé l'usine de Sorel et la Régie des rentes a décidé de terminer, à la fin de l'été, les deux régimes malgré l'important déficit.

En conséquence, au grand désespoir des travailleurs, la caisse du régime demeurera dans le rouge et les versements aux retraités en seront largement affectés. « On peut s'attendre à ce que la réduction des droits des participants (au régime) soit aussi importante que celle estimée par l'actuaire et présentée aux syndiqués » résume un état de la situation préparée par la Régie des Rentes pour *La Presse*.

L'histoire des travailleurs n'est pas sans rappeler celles des 1400 employés de Mine Jeffrey à Asbestos, dont les pensions ont été amputées de 30 à 40% par la fin abrupte de leur régime de retraite.

En octobre 2003, après une longue bataille, les travailleurs de Mine Jeffrey sont parvenus à convaincre le gouvernement québécois de verser cinq millions dans un fond d'aide spécial. Dans le cas d'Acier Atlas, cette possibilité pourrait toutefois se heurter à un refus du gouvernement. [...]

Les représentants syndicaux d'Acier Atlas estiment que le gouvernement a une double responsabilité morale dans cette affaire, puisqu'il a donné un coup de pouce financier à la Société des parcs industriels de Sorel qui a racheté l'usine en août dans le but de la relancer. Les caisses de retraite en déficit ne faisaient cependant pas partie de la transaction. « On n'a vraiment rien contre le fait que le gouvernement s'implique financièrement pour relancer l'usine, bien au contraire, affirme Yves Larrivée. Mais s'il le fait en se fichant du sort des travailleurs, on trouve que c'est inacceptable. »

Source : (Péloquin 2006)

Les trois associations de retraités ont également souligné la sensibilisation élevée de leur membership eu égard aux problèmes de viabilité des régimes. Ceci a été confirmé par les parlementaires. Une députée du Parti québécois affirmait :

« Vous savez, à mon bureau de circonscription, j'ai reçu de nombreux membres d'associations de personnes retraitées, j'ai eu beaucoup de correspondance avec ces mêmes retraités, ou d'autres [...]. » (2004a).

Par conséquent, ces trois associations de retraités québécoises demandaient au gouvernement d'agir rapidement pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise. Ainsi, un représentant de l'AQDR mentionnait lors de la consultation sur le P.L. 30 :

« Cette mesure, telle que libellée au projet de loi, ne sera d'aucune utilité pour protéger les prestations des retraités dans des cas pénibles comme Mine Jeffrey et plus récemment Aciers Atlas, dont nous ne sommes pas à l'abri à court et à moyen terme. Nous invitons donc la commission et Mme la ministre à modifier cette mesure pour y inclure l'ensemble des participants retraités et qu'elle soit effective à compter de l'adoption du projet de loi. » (Commission permanente des affaires sociales 2006b).

Selon l'AQDR, la FADOQ, l'AAR, le PQ et Michelle Courchesne, la ministre libérale de l'Emploi et la Solidarité sociale de l'époque, ne pas poursuivre dans cette lignée serait une injustice envers les retraités qui ont contribué au fond de retraite pendant leur vie active (2004a; Commission permanente des finances publiques 2004a)Aînés2). Ces groupes ont donc situé la propriété des surplus des fonds de retraite dans une optique de justice.

La stratégie d'attirer l'attention sur les congés de cotisation, de soutenir ce point de vue par les événements marquants ayant eu lieu à la mine Jeffrey et Acier Atlas, de diffuser la rétroaction des groupes opposés à ces congés et montrer l'emprise qu'avait le gouvernement sur ce problème semble avoir porté des fruits, car les P.L. 195 et 30 ont été adoptés.

Ces victoires sont impressionnantes compte tenu de la forte opposition à ces projets de loi. L'argumentaire de ce deuxième camp d'acteur allait comme suit : les lois et normes entourant les régimes de retraite à prestations déterminées sont trop sévères et ne laissent pas suffisamment de marge de manœuvre aux promoteurs des régimes de retraite pour adapter ces régimes au contexte économique actuel. Par ailleurs, certains acteurs ajoutent



que les lois menaient à une asymétrie dans le partage du risque. Cette asymétrie, jumelée à la conjoncture économique, crée une situation propice à l'abandon des régimes à prestations déterminées.

Pour défendre leur position, les acteurs dans ce camp ont, à la fois, cherché à détruire les prétentions des regroupements d'aînés et des parlementaires et à attirer l'attention sur d'autres problématiques.

D'abord, le CPQ et l'Institut C. D. Howe expliquent que les déficits actuariels des caisses de retraite sont largement dus aux très faibles taux d'intérêt, pas seulement aux congés de cotisations comme l'affirment les groupes de retraités (Centre de recherche<sup>1</sup>; (2004a)).

Quant aux prétentions qu'il est inéquitable que les aînés n'aient pas un mot à dire sur l'utilisation des excédents d'actifs, les partenaires sociaux et les prestataires de service dont le CPQ, la FCEI, la FTQ et la CSN ((Commission permanente des finances publiques 2004a; Commission permanente des affaires sociales 2006c); Prestation de service<sup>1</sup>) rappellent l'existence d'instances permettant aux retraités de faire valoir leur point. Ainsi, l'Institut canadien des actuaires affirmait :

« Les retraités ont déjà certains mécanismes qui sont à leur disposition. Entre autres, au Québec on doit tenir une assemblée à tous les ans de tous les participants du régime de retraite. Donc, on invite les retraités à ces assemblées-là, donc ils ont l'occasion, au moment des assemblées, de faire valoir leur point de vue sur, en fin de compte, l'administration du régime de retraite et également sur la gestion de la capitalisation du régime de retraite. Et aussi la loi prévoit déjà qu'au sein du comité de retraite qui administre le régime de retraite ils ont la possibilité d'avoir un représentant au sein de ce comité-là. » (Commission permanente des finances publiques 2004a).

De plus, ces acteurs, notamment la FTQ et la CSN, soulignaient qu'il était préférable d'arriver à une entente sur le financement et la gouvernance par la négociation, notamment la négociation entre les syndicats et les employeurs ((Commission permanente des affaires sociales 2004c; Commission permanente des affaires sociales 2004d); Aînés<sup>1</sup>). Ce qui, en plus, avait l'avantage de respecter les relations du travail. À ce sujet, des lobbys syndical, soit la FTQ, (Commission permanente des affaires sociales 2006c) et patronal, à savoir la FCCQ, (Commission permanente des finances publiques 2004d) ont rappelé que des bonifications aux prestations de retraite avaient déjà été négociées par le passé.

Parallèlement dans le but de dédramatiser les problèmes soulevés par les représentants des retraités et des parlementaires, ce deuxième camp tentait d'attirer l'attention sur les dangers à rendre les régimes à prestations déterminées peu attrayants pour les employeurs ainsi que sur le sujet plus controversé de l'asymétrie.

#### 5.4.1.2.3.4 Asymétrie

La principale stratégie utilisée par les employeurs et les firmes d'actuaire pour maintenir le *statu quo* était d'attirer l'attention sur ce qu'il est convenu d'appeler asymétrie et que la Fédération des chambres de commerce du Québec a défini de la manière suivante :

« L'asymétrie découle de règles voulant que les employeurs soient responsables des déficits, alors que les excédents d'actif sont réservés exclusivement aux participants ou sont partagés avec ces derniers, même lorsque le texte du régime confère à l'employeur le droit à l'excédent d'actif. » (2006a).

Un représentant de la Régie des rentes a illustré cette notion ainsi : « L'employeur donnait 1 \$, mais récupérait seulement 0,50 \$. » (Fonction publique<sup>12</sup>).

Les acteurs voulant attirer l'attention sur l'asymétrie définissent alors le problème comme une situation où le risque entrepris par les promoteurs du régime est supérieur aux risques encourus par les bénéficiaires, ce qui est inéquitable.

Le CPQ (2004a), la FCEI (Patronat<sup>4</sup>), la FCCQ (2004a; Commission permanente des affaires sociales 2006e) l'ACARR (Prestation de service<sup>1</sup>) ainsi que Mercer et Towers Perrin (2004i) ont tenté de mettre la notion de risque asymétrique à l'avant-plan lors des consultations publiques sur les projets de loi P.L. 195 et 30. Pour appuyer leur position, la FCCQ l'a cité comme priorité pour ses membres (2006a). La firme Mercer, quant à elle, a diffusé les résultats d'un sondage réalisé auprès de ses clients indiquant que 90 % de ses clients considéraient que le manque de symétrie était « un aspect important dans la gestion des régimes de retraite » (2006a). À moyen terme, cette asymétrie perçue par les employeurs nuirait à la viabilité des régimes à prestations déterminées et pourrait mener à leur disparition selon la FCEI et l'ACARR (Commission permanente des affaires sociales 2006c; Commission permanente des affaires sociales 2006d). Le problème deviendrait alors beaucoup plus grave si on ne remédiait pas à la situation. Comme l'affirmait un représentant du CPQ :

« Le problème avec l'asymétrie, c'est que ça incite les employeurs à contribuer le montant le moins élevé possible au régime de retraite. C'est triste à dire, mais c'est la réalité. On parlait de bon gestionnaire tantôt qui gère les fonds de l'entreprise. C'est très difficile de convaincre un bon gestionnaire de mettre l'argent dans un régime de retraite quand les règles du jeu sont: si les rendements sont bons, ce surplus-là doit être partagé avec les participants soit en cours d'existence, soit à la terminaison du régime, et, si les rendements sont mauvais, c'est lui qui doit mettre des fonds additionnels. Alors, un bon gestionnaire, devant ce choix-là, va se dire: Je vais mettre les montants minimums pour éviter de bâtir des surplus qui ne m'appartiennent plus. » (2006a).

Notons que les syndicats dont la CSN, FTQ, le CTC ainsi que la Régie des rentes du Québec et un représentant d'Informetrica Ltée, n'adhéraient pas complètement à la vision de l'asymétrie partagée par les employeurs et les firmes d'actuaire. Par contre, l'ensemble des acteurs préférant le *statu quo*, dont le CPQ, la CSN, la FTQ, la FCCQ, a souligné qu'un contexte légal contraignant nuirait au développement de ce type de régime ((2006a); (Commission permanente des finances publiques 2004b; Commission permanente des finances publiques 2004d), Aînés<sup>1</sup>; Patronat<sup>4</sup>; Fonction publique<sup>12</sup>; Prestation de service<sup>1</sup>). Ceux-ci ont mis à l'avant-plan une autre problématique, à savoir la baisse de l'accessibilité des régimes à prestations déterminées. En effet, la tendance mondiale était à l'abandon de ce type de régime. La situation n'a pas été aussi dramatique ici comme il en a été question dans la problématique, mais le Québec et le Canada n'étaient pas à l'abri d'un tel changement si le contexte n'était pas favorable à ce type de régime.

#### 5.4.1.2.3.5 Accessibilité – écarts entre les secteurs

Les acteurs préférant le *statu quo* révèlent un deuxième problème relatif à ces régimes, à savoir leur accessibilité (Prestation de service<sup>1</sup>; Aînés<sup>2</sup>; Syndicat<sup>3</sup>, Sundicat<sup>5</sup>; Centre de recherche<sup>4</sup>; Chercheur <sup>1</sup>; Chercheur<sup>2</sup>; Patronat<sup>1</sup>; (Commission permanente des affaires sociales 2006c)). En effet, les régimes à prestations déterminées n'ont jamais couvert plus de 50 % de la main-d'œuvre (Syndicat<sup>4</sup>). L'ACARR et le CPQ situaient le taux de couverture autour de 25 % (2004a; Commission permanente des finances publiques 2004d). Plus encore, un employé de la Régie des rentes du Québec nous a informé en entrevue que le nombre de régimes avait diminué au cours des dernières décennies passant de 5500 régimes de pension agréés actifs dans les années 1980 à 1400 actuellement (Fonction publique<sup>12</sup>). Les indicateurs suggèrent que les régimes complémentaires de retraites ne parviennent qu'à couvrir une minorité et que ce problème s'aggrave depuis les dernières années.

Par ailleurs, le taux de couverture cache d'importantes disparités entre les travailleurs. Par exemple, les femmes sont moins couvertes que les hommes (Chercheur3). Toutefois, c'est l'écart entre les secteurs qui a surtout retenu l'attention des acteurs, les régimes étant généralement l'apanage du secteur public et des grandes entreprises du secteur privé (Patronat1). Pour certains, cette situation est inéquitable pour les travailleurs du secteur privé (Centre de recherche1; Prestation de service1, Patronat1; Patronat4, Prestation de service2). Un représentant d'une organisation de prestation de service d'ailleurs affirmé que :

« One of the real problems we have, in the long run, is this equity problem where the private sector knows pensions have become expensive and they are addressing it. The public sector is choosing to hide it. They will probably get away with it. But in a fair world, someone would come along in 20 years and halve all their pensions retroactively. » (Prestation de service2)

Certains acteurs craignent l'exacerbation de cet écart. D'une part parce qu'il met une pression sur les régimes restants (Syndicat3; Centre de recherche3; Prestation de service1) et d'autre part, parce que cet écart pourrait diviser les travailleurs (Centre de recherche1; Centre de recherche3; Syndicat5).

D'après les entrevues réalisées avec les acteurs dans le domaine de la retraite au Québec et au Canada, il semble que ce débat gagne de l'intérêt et que les acteurs souhaitant un changement qui rétablirait l'équité entre les secteurs public et privé cherchent à attirer l'attention des parlementaires sur la question (Patronat1; Prestation de service2). Toutefois, la progression de cette question sur l'*agenda* pourrait être freinée par les syndicats, les employés de la fonction publique et les parlementaires qui ont avantage à maintenir le *statu quo* (Patronat1; Prestation de service2) :

« Politicians are clueless and public servants are not motivated to have this debated. They are part of the problem, not part of the solution » (Prestation de service2).

#### 5.4.1.2.3.6 Adéquation – Indexation

Un dernier problème relatif aux régimes à prestations déterminées concerne l'indexation des prestations. Parce qu'elle protège leur pouvoir d'achat, l'indexation est une revendication centrale pour les groupes d'aînés que nous avons interviewés (Aînés1; Aînés2; Aînés3). Afin d'appuyer sa position, un représentant d'un lobby d'aînés issu du secteur public nous a illustré comment se traduisait cette perte de pouvoir d'achat en plus de rattacher l'indexation à d'autres problématiques :

« [I]l y a un appauvrissement réel des aînés. Depuis 1993, pour moi, ça représente 25 000 \$ de moins que j'aurais droit. En plus, il faut ajouter le coût pour les médicaments, le pétrole, la nourriture, le logement. Ça fait un décalage extraordinaire » (Aînés3).

#### 5.4.1.2.3.7 Régimes à cotisations déterminées

Les régimes de retraite à cotisations déterminées (CD) seraient de plus en plus populaires auprès des employeurs, car, en tant que régimes complémentaires de retraite à accumulation de capital, ils ne souffrent pas des problèmes de viabilité qui guettent les régimes à prestations déterminées. De plus, ils sont moins encadrés ce qui accorde plus de flexibilité aux employeurs selon la CSN, le CPQ, la FCCQ, Institut canadien des actuaires, la Régie des rentes et plusieurs chercheurs (Commission permanente des finances publiques 2004a; Commission permanente des finances publiques 2004b; Commission permanente des finances publiques 2004c; Commission permanente des finances publiques 2004d); Centre de recherche1; Chercheur1; Prestation de service1; Patronat2). Par contre, les régimes à CD

ne sont pas sans problèmes, leur accessibilité et leur adéquation seraient faibles et ils ne seraient pas sans risques pour les employeurs.

De plus, ces régimes sont souvent fondés sur le principe que l'employeur apparie ses cotisations à celles de l'employé. Or, selon l'ACARR : « people don't contribute enough or invest in right assets. » (Prestation de service<sup>1</sup>).

Le fait que les employés, et par conséquent les employeurs, ne cotisent pas suffisamment réduit du même coup l'adéquation du régime, car les prestations à la retraite ont peu de chances d'assurer le maintien du niveau de vie à la retraite. À cela s'ajoute le fait que les fonds capitalisés n'ont pas été épargnés par la volatilité des marchés boursiers. Par conséquent, même si des sommes importantes avaient été investies en prévision de la retraite, il est à parier que la valeur des actifs a beaucoup fluctué au cours des dernières années selon la CSN et un expert en matière de retraite (Commission permanente des affaires sociales 2004d); Chercheur<sup>1</sup>). Enfin, les frais de gestion associés aux régimes à cotisations déterminées diminuent le rendement des montants investis en prévision de la retraite. Un spécialiste de la retraite souligne que : « Fees are exorbitantly high. A big chunk of the money invested winds up with the intermediaries rather than as pensions, around 6 % to 10 % » (Centre de recherche<sup>2</sup>). Ce problème est bien réel, mais seuls quelques acteurs en ont fait mention (Syndicat<sup>5</sup>; Centre de recherche<sup>2</sup>).

#### *5.4.1.2.4 Quatrième pilier : Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR)*

Les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR) souffrent des mêmes problèmes d'accessibilité que les régimes complémentaires de retraite. En effet, ce serait les biens nantis qui pourraient s'offrir ce type de protection. En effet, selon StatCan :

«Le revenu familial est lié tant à la propension à épargner qu'au montant économisé. Étant donné que les familles acquièrent des REÉR (et d'autres placements) à même leur revenu disponible, celles qui ont un revenu plus élevé sont plus susceptibles

d'être financièrement en mesure d'investir dans un REÉR. De fait, près de 90 % des familles ayant un revenu annuel après impôt de 85 000 \$ ou plus avaient un REÉR, lequel avait une valeur médiane de 80 000 \$. Le contraste est vif avec les familles à plus faible revenu (moins de 36 500 \$), dont seulement 35 % détenaient un REÉR, lequel avait une valeur médiane de seulement 10 000 \$.» (Pyper 2008).

Plusieurs acteurs ont également ajoutés qu'une part importante de la classe moyenne n'y aurait pas accès (Centre de recherche<sup>3</sup>; Patronat<sup>1</sup>; Aînés<sup>1</sup>). Par ailleurs, les frais d'administration réduisent les revenus (Centre de recherche<sup>2</sup>).

« Selon Keith Ambachtsheer [...]. Il y a tout d'abord un problème de protection [concernant l'épargne-retraite] pour les personnes à revenu moyen qui travaillent pour des petites et moyennes entreprises et qui n'ont pas de régime de retraite de leur employeur. » Le deuxième problème est la différence de coût par dollar investi dans son épargne-retraite. « Il existe un différentiel d'au moins 2 % de coûts entre un fonds commun de placement et un régime de retraite » (Rouyer 2008).

#### **5.4.1.3 Problèmes radicaux et d'architecture**

Mentionnons que ces problèmes touchant chacun des paliers sont d'abord apparus comme étant d'ordre paramétrique. Mais les débats autour des différents problèmes d'asymétrie ont révélé des iniquités potentielles dans le partage du risque. Les discussions autour de l'accessibilité et de l'adéquation des régimes complémentaires de retraite ont mis en lumière les déficiences possibles dans la structure du système de retraite (Syndicat<sup>1</sup>; Syndicat<sup>2</sup>; Aînés<sup>2</sup>; Syndicat<sup>3</sup>; Syndicat<sup>5</sup>; Centre de recherche<sup>4</sup>; Chercheur<sup>1</sup>; Chercheur<sup>2</sup>; Patronat<sup>1</sup>). Un spécialiste du domaine a d'ailleurs affirmé que : « [...] most of these issues are like onions. You peel them and they just keep going forever ». (Chercheur<sup>2</sup>)



Ainsi, certains acteurs en sont venus à décrire ces problèmes non plus comme étant d'ordre paramétrique, mais comme étant des problèmes radicaux ou d'architecture et ont développé des solutions en ce sens. Il sera question de ces solutions dans la prochaine section.

#### **5.4.1.4 Problèmes nuisant à l'efficacité du marché du travail**

Jusqu'ici, nous avons décrit les problèmes soulevés par les acteurs quant aux quatre paliers du système de retraite canadien. À présent, il sera question des aspects des régimes de retraite qui découragent le prolongement de la vie active. L'incompatibilité des lois sur l'impôt avec la retraite progressive, l'avantage actuariel de prendre sa retraite à 60 ans plutôt qu'à 65 ans et l'impossibilité de transférer son fonds de retraite d'une entreprise à l'autre étaient considérés par les acteurs étudiés comme les principaux obstacles au prolongement de la vie active (Centre de recherche<sup>1</sup>; Fonction publique<sup>8</sup>; Patronat<sup>2</sup>; Chercheur<sup>2</sup>).

Or, repousser l'âge définitif de la retraite, soit en travaillant à temps plein pendant quelques années de plus, soit en optant pour la retraite progressive, aurait deux avantages comme l'ont fait valoir les acteurs. D'une part, le prolongement de la vie active contribuerait à atténuer la pénurie de main-d'œuvre appréhendée par un lobby patronal (Patronat<sup>2</sup>). D'autre part, prolonger la vie active améliorerait la viabilité des régimes publics et des régimes privés à prestations déterminées.

Des organes du gouvernement fédéral (Fonction publique<sup>6</sup>; Fonction publique<sup>8</sup>) ont insisté sur le fait que retarder la retraite définitive de quelques mois ferait une différence marquée sur les finances publiques. Par ailleurs, des experts et des groupes de pression ont imploré le gouvernement de passer à l'action et de corriger ce problème le plus rapidement possible selon l'Institut canadien des actuaires et un chercheur en matière de retraite (Chercheur<sup>2</sup>; (2004a).

Pour toutes ces raisons, les problèmes liés au départ hâtif et définitif du marché du travail ont été abordés par plusieurs acteurs et ont fait consensus. Définir les obstacles au prolongement de la vie active et l'appuyer sur des statistiques semble avoir été une stratégie gagnante compte tenu des réformes adoptées ayant pour objectif de transformer le marché du travail, à savoir le projet de loi 68 au Québec et le Budget fédéral de 2006.

La mise en lumière de certains problèmes et à l'inverse la disparition de certaines préoccupations sont, en partie, liées au contexte. Par exemple, l'insolvabilité des régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées a rendu sans objet le débat sur la propriété des surplus ou encore, la hausse du taux de chômage pourrait réduire l'engouement pour les mesures incitant à prolonger la vie active.

#### **5.4.2 Conclusion partielle sur la stratégie d'attirer l'attention**

Nous avons vu dans le chapitre sur la problématique que les problèmes associés aux régimes de retraite seraient rattachés à des concepts plus larges : l'équité et la viabilité. Nos résultats indiquent que ce fut effectivement le cas. La recension documentaire laissait également présager que les acteurs seraient principalement préoccupés par les problèmes concernant le marché du travail. Comme prévu, les parlementaires, les fonctionnaires, les spécialistes et les partenaires sociaux étudiés se sont penchés sur la pénurie de main-d'œuvre anticipée. Toutefois, ce sont les questions d'équité et de viabilité du Régime de rentes du Québec (RRQ) et des régimes de pension agréés (RPA) qui ont surtout intéressé les acteurs impliqués dans le domaine des retraites au cours de la période étudiée. Rappelons dans un premier temps comment les acteurs ont mobilisé les concepts d'équité et de viabilité pour attirer l'attention sur des problèmes qui leur tenaient à cœur. Par la suite, nous ferons un retour sur les actions employées par les acteurs pour attirer l'attention sur ces problèmes.

Dès le début de la 37<sup>e</sup> législature, la Régie a porté le risque à la viabilité du RRQ et les problèmes d'équité qui s'en suivrait à l'avant-scène avec le document *Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec*. Ce débat a mobilisé les acteurs dans le domaine des retraites au Québec. Ces mêmes acteurs ont été mobilisés à d'autres reprises lors des commissions parlementaires entourant les projets de loi 195 et 30 ainsi que le document de consultation *Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées*. Ces initiatives sont apparues en réaction à des événements marquants où des retraités n'avaient pu obtenir la totalité de la rente promise. Ceci était perçu comme injuste et inéquitable par le lobby des retraités qui n'a pas hésité à attirer l'attention des élus sur cette problématique. Une étude plus approfondie de la source de cette iniquité a révélé que la viabilité à long terme des RPA était en péril. Selon les groupes d'aînés, le sous-financement et la mauvaise gouvernance étaient les causes sous-jacentes à ce risque à la viabilité. Les partenaires sociaux et les actuaires blâmaient plutôt l'asymétrie dans les risques de retraite. Ce deuxième camp a cherché à porter cette notion d'asymétrie à l'attention des décideurs. Ils ont également recadré le débat dans une définition plus large de l'équité en soulignant que la moitié de la population n'avait pas accès aux RPA, source de réduction de la pauvreté chez les aînés. Ainsi, leur argumentaire était qu'encadrer trop étroitement ces régimes afin de corriger un problème d'équité chez une minorité de travailleurs touchés exacerberait l'iniquité et la pauvreté chez l'ensemble des aînés.

Ces débats, en particulier celui entourant les régimes de pensions agréés, se sont transposés à la commission ontarienne portant sur le même sujet. À moyen terme, on pourrait s'attendre à ce que les problèmes mentionnés ci-haut se retrouvent au programme politique fédéral, car les contributeurs à l'Ontario Expert Commission on Pensions sont également actifs au niveau fédéral. Ceci nous amène à un autre constat concernant les différences entre les deux paliers de gouvernement. Il appert, en général, que les problèmes soulevés par les acteurs québécois sont plus profonds et d'une portée plus grande que les problèmes au programme politique fédéral. En effet, les élus et la fonction publique fédéraux

recourraient eux aussi aux notions d'équité et de viabilité, mais en fonction de problèmes touchant une minorité de Canadiens. La rétroactivité illimitée et l'exigence de résidence par exemple concernent, somme toute, peu de personnes.

Nous constatons donc que peu importe le contexte, les acteurs impliqués dans les domaines des retraites se disent préoccupés par des questions de viabilité et d'équité. En effet, en dépit de contextes socio-économiques similaires, les définitions de ces concepts variaient grandement d'un camp à l'autre. Ceci nous porte à croire que les problèmes sont moins liés à des faits qu'à des perceptions. Les faits sont plutôt utilisés pour soutenir les problèmes et ne sont pas indépendants des solutions privilégiées comme nous le verrons dans la prochaine section.

La définition des problèmes se fait donc dans une optique stratégique. Les résultats de l'analyse documentaire et des entrevues le démontrent clairement. Les résultats montrent également que les acteurs souhaitant un changement ont défini une problématique d'une façon à montrer l'emprise qu'on pouvait avoir sur eux. Une fois la problématique définie, les acteurs appuyaient leur définition sur des données, en particulier des données provenant de StatCan, ou sur de la rétroaction de la part d'électeurs ou de membres. Les parlementaires et les groupes d'ânés ont également rappelé les événements marquants de la mine Jeffrey et d'Acier Atlas.

Les acteurs souhaitant le maintien du *statu quo* ont également posé des actions conformes à la théorie. Dans certains cas, ils ont défendu qu'il serait futile de procéder à des réformes. Ce fut notamment le cas dans le débat sur la réforme du Régime de rentes. À d'autres occasions, ils ont voulu déplacer le débat sur d'autres sujets. Lors des débats sur le financement et la gouvernance des régimes complémentaires de retraite, les acteurs ont mis de l'avant l'asymétrie et l'écart entre les secteurs public et privé plutôt que l'équité.

On peut donc conclure que les acteurs ont mis en œuvre la stratégie d’attirer l’attention. En effet, attirer l’attention est le passage obligé sur le plan stratégique pour montrer qu’il existe bel et bien un enjeu « réel » même si celui-ci est souvent perceptuel d’où l’importance de bien définir le problème, souvent en termes flous comme l’équité, et de bien soutenir cette définition. Voyons s’il en est de même pour la deuxième stratégie, soit contrôler les choix.

### **5.4.3 Contrôler les choix**

Une seconde stratégie mise en œuvre par les acteurs pour influencer le programme politique a été de contrôler les choix de politiques considérées par les décideurs. Nous présenterons ici les différentes solutions proposées pour résoudre les problèmes mentionnés dans la section précédente. Dans un premier temps, nous passerons en revue les solutions associées à chacun des paliers du système de retraite québécois et canadien pour conclure sur les solutions réorganisant le marché du travail. En présentant chacune des solutions, nous relaterons les fondements sur lesquels elles s’appuient, que ce soit des innovations réalisées ailleurs ou des propositions d’experts dans le domaine (voir Tableau 10). Dans un deuxième temps, nous décrirons les actions posées par les acteurs pour habituer les experts du domaine des retraites et les décideurs à leurs solutions privilégiées.

La lecture du tableau 10 permet de constater que les solutions proposées pour corriger les problèmes relatives à la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (LSV) sont de nature paramétrique. Au sujet de la SV, la solution est de diminuer l’exigence de résidence à trois ans. Ceci serait compatible avec d’autres lois canadiennes. Une autre option serait d’avoir des ententes avec d’autres pays. Quant au Supplément de revenu garanti (SRG) certains acteurs ont proposé une rétroactivité illimitée pour avoir droit aux prestations. Cette proposition serait fondée sur le « gros bon sens » (GBS). Les solutions aux problèmes de financement du Régime de rentes du Québec (RRQ) seraient, elles aussi, paramétriques. Ces solutions seraient fondées sur l’avis des experts. Les multiples problèmes touchant les

régimes de prestations agréés (RPA) et des Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR) étaient de natures radicales et/ou architecturales. Elles sont fondées sur des innovations mises en œuvre dans d'autres pays ou sur les recommandations des experts. Enfin, les experts proposent d'enlever les obstacles au prolongement de la vie active inhérents aux régimes publics et privés pour répondre à la pénurie de main-d'œuvre anticipée.

Tableau 27 : Solutions (politiques) pour améliorer le système de retraite canadien

|             | <i>SOLUTIONS</i>  | <b>Pénurie de main-d'œuvre</b><br>Enlever obstacles dans régimes publics et privés; créer incitatifs; accommoder milieux de travail (experts) |
|-------------|---|---|
| <i>LSV</i>  | <i>SV</i> :<br><b>Exigence de résidence</b> : De 10 à 3 ans ou avoir ententes avec tous les pays = paramétrique (autres lois)<br><i>SRG</i> :<br><b>Rétroactivité</b> : Passer de 1 an à illimité = paramétrique (GBS)  |   |
| <i>RPC</i>  | S/O   |   |
| <i>RRQ</i>  | <b>Financement</b> : Modifier le calcul = paramétrique (experts)  |   |
| <i>RPA</i>  | <b>Écart</b> : Rendre RPA obligatoires et permettre CVS au RPC = architecture (innovations et experts)<br><b>Adéquation</b> : Permettre CVS au RPC = architecture (innovations)<br><b>Gouvernance</b> : Resserrer les règles = radical (experts)<br><b>Financement</b> : Permettre de cotiser plus dans un RPA ou PD = architecture; déterminer une fourchette pour les dettes et surplus = radical (experts) |   |
| <i>REÉR</i> | <b>Écart</b> : Augmenter incitatifs à l'épargne = architecture (innovations et experts)<br><b>Adéquation</b> : Permettre cotisations volontaires supplémentaires (CVS) au RPC = architecture (innovations)  |   |

#### **5.4.3.1 Appuyer ses solutions et créer des communautés épistémiques**

Afin de dominer le débat sur les politiques à adopter, les acteurs doivent présenter des solutions viables, faisables, en accord avec les institutions et les valeurs ambiantes. Les acteurs interviewés ont révélé que leurs solutions aux problèmes de retraite étaient fondées principalement sur les innovations, sur le gros bon sens et, dans une moindre mesure, sur les théories économiques. Nous présenterons chacune des solutions paramétriques, radicales, d'architecture et du marché du travail mentionnées par les acteurs avec leur justification.

Notre modèle d'analyse prévoyait également la création de communautés épistémiques, c'est-à-dire des réseaux de chercheurs partageant un même paradigme (Haas 1992: 17). Selon notre analyse, il y a effectivement des réseaux d'intervenants en retraite partageant une certaine connaissance. Bien qu'il existe quelques divergences d'opinion, nous considérons qu'il s'agit d'une communauté épistémique. Toutefois, ces réseaux ne se limitaient pas aux scientifiques. Il faudrait également inclure des praticiens et des fonctionnaires (Centre de recherche<sup>2</sup>). Ces réseaux sont restreints en raison de la nature technique et complexe des retraites. Ceci fait en sorte que peu détiennent une réelle connaissance du domaine et de ses enjeux. Un porte-parole d'un syndicat a d'ailleurs déploré le manque de connaissances de plusieurs soi-disant spécialistes en matière de retraite (Syndicat<sup>2</sup>). Toutefois, il semble avoir émergé un petit groupe d'intervenants dont la crédibilité est reconnue par leur pairs. Ces spécialistes échangent directement ou indirectement les uns avec les autres. Un représentant d'un centre de recherche évalue que 20 à 30 personnes à l'échelle internationale ont une réelle influence sur l'élaboration des politiques publiques de retraites (Centre de recherche<sup>2</sup>).

### 5.4.3.2 Solutions paramétriques

Voyons à présent les solutions paramétriques proposées par les acteurs étudiés et la justification derrière celles-ci.

#### 5.4.3.2.1 *Premier pilier : Sécurité de la vieillesse (SV), Supplément de revenu garanti (SRG) et Allocation*

L'exigence de résidence de 10 ans pour avoir droit aux prestations était un problème associé aux prestations de Sécurité de la vieillesse (SV). La rétroactivité limitée à 11 mois des prestations du Supplément de revenu garanti (SRG) a également été soulevée par des acteurs dans le sous-champ des retraites. Voyons quelles solutions ont été mises de l'avant par les acteurs des deux côtés du débat ainsi que la justification de leur solution préconisée.

##### 5.4.3.2.1.1 Sécurité de la vieillesse (SV)

Le PLC, le BQ, le NPD et CARP ont dénoncé l'accessibilité restreinte aux prestations de la Sécurité de la vieillesse pour certains immigrants récents au Canada. La solution mise de l'avant par ces acteurs était le projet de loi C-362 (Aînés1). C-362 cherchait à améliorer l'accessibilité aux prestations de SV pour les nouveaux arrivants en faisant passer le nombre d'années de résidence pour avoir droit à la pleine pension de dix à trois ans. Colleen Beaumier, la députée libérale à l'origine du projet de loi, proposait de ramener l'exigence à trois ans car il suffit de trois ans de résidence pour obtenir la citoyenneté canadienne (Débat C-363). Bref, l'initiatrice du projet de loi se fondait sur une innovation dans un domaine connexe.

Les députés du PCC et les employés de RHDSC, opposés à C-362, ont d'abord fondé leur raisonnement sur les décisions des tribunaux ayant tranché que l'exigence de 10 ans n'était pas discriminatoire (2007a; Fonction publique1). En outre, l'exigence de 10 ans est



justifiée, car elle compatible avec d'autres programmes fédéraux et les programmes d'autres pays (Fonction publique<sup>1</sup>). La solution de maintenir le *statu quo* quant au nombre d'années de résidence ouvrant droit aux prestations de la SV serait donc tout à fait justifiée.

#### 5.4.3.2.1.2 Supplément de revenu garanti (SRG)

La principale critique faite au SRG portait sur la rétroactivité des prestations. La *Loi sur la sécurité de la vieillesse* prévoit actuellement 11 mois de rétroactivité. Le NPD et le BQ, ont proposé les projets de loi C-262 et C-301 respectivement, dont l'objectif était de rendre illimitée la rétroactivité. Ces deux partis politiques étaient soutenus dans cette demande par le PCC et des groupes d'ânés (Ânés<sup>1</sup>). Les députés bloquistes, conservateurs et néo-démocrates semblent appuyer leur position sur ce qu'on peut appeler le gros bon sens plutôt que sur la science, les innovations ou la loi (2005a).

De leur côté, un ministère fédéral et le PLC, qui désiraient maintenir la limite de 11 mois, fondaient leur position sur l'esprit du programme dont l'objectif est de couvrir les besoins actuels des retraités (Fonction publique<sup>1</sup>). Un ministère impliqué dans les régimes de retraite privilégiait également la solution du *statu quo*, car la restriction de 11 mois serait compatible avec les autres programmes fédéraux (Fonction publique<sup>1</sup>).

#### 5.4.3.2.2 Deuxième pilier : Régime de pensions du Canada (RPC) et Régime des rentes du Québec (RRQ)

Le Régime de pensions du Canada n'a pas connu de réels problèmes au cours de la période étudiée. Tel n'a pas été le cas pour le Régime de rentes du Québec. On se rappellera que les acteurs impliqués dans le secteur des retraites au Québec ont été très préoccupés par le risque d'insolvabilité du RRQ. Ces acteurs ont eu l'occasion de faire part de leurs solutions lors de la consultation publique sur le sujet. Ces solutions étaient d'ordre paramétrique car

elles revenaient à modifier le calcul de la rente. Voici de manière plus détaillée les solutions proposées et leur justification.

#### 5.4.3.2.2.1 Régime de rentes du Québec (RRQ)

La consultation publique *Adapter le régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec* a divisé les parties prenantes québécoises en deux camps. D'une part, la Régie des rentes du Québec, le PLQ, l'ACARR, Mercer et Towers Perrin militaient pour une réforme parce qu'ils craignaient que la viabilité du RRQ ne soit en péril. Leur solution privilégiée était de changer le calcul de la rente en maintenant le taux de cotisation de 9,9 % dans le but de maintenir une certaine harmonie avec le RPC. Le deuxième camp, qui préférait le *statu quo*, était composé du PQ, de l'ADQ, des associations de retraités, des représentants de 9 groupes de femmes, de la CSN et de la FTQ.

La solution préconisée par les acteurs souhaitant une réforme comportait plusieurs volets, notamment un changement dans les modalités de calcul de la rente qui serait désormais calculée en fonction de tous les gains de carrière jusqu'à concurrence de la rente maximale, et faire passer le facteur d'ajustement actuariel de 0,5 % à 0,7 % par mois d'ajournement. Ces propositions avaient pour but d'augmenter la viabilité du RRQ et, du même coup, créer des conditions plus favorables à l'emploi des travailleurs âgés ou, autrement dit, transformer le marché du travail (RRQ 2003). Cette solution était principalement fondée sur des théories économiques prévoyant que le Québec serait moins compétitif si le taux de cotisation venait à augmenter ainsi que sur des prévisions actuarielles de la Régie des rentes du Québec (Fonction publique7).

Les opposants aux réformes ont fait part de leurs solutions de rechange. La FTQ et les représentantes des organismes de femmes ont, entre autres, proposé une nouvelle formule de calcul de la rente. Leur recommandation serait de retrancher du calcul 15 % des années où les cotisations avaient été les plus faibles et les remplacer par la moyenne des autres

années. Le total serait alors divisé par 42. Ce nouveau calcul permettrait de ne pas pénaliser les personnes, en particulier les femmes, qui avaient eu des revenus moindres ou qui s'étaient absentes du marché du travail. Cette solution s'appuyait sur des analyses économiques et des innovations de la Suède et du Royaume-Uni (Chercheur3; Syndicat1).

#### *5.4.3.2.3 Troisième pilier : Régimes complémentaires de retraite*

Les régimes complémentaires de retraite ont connu des moments difficiles au cours des dernières années et les problèmes d'adéquation, notamment, sont devenus plus apparents. Une solution paramétrique au problème d'adéquation proposée par les groupes d'aînés est l'indexation des prestations. Toutefois, les principales solutions visant à améliorer les régimes complémentaires étaient d'ordre radical ou architectural. Voyons de plus près chacune de ces solutions.

##### *5.4.3.2.3.1 Indexation des régimes à prestations déterminées*

Les groupes d'aînés se sont mobilisés pour l'indexation des prestations comme solution au manque d'adéquation des régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées (Aînés1; Aînés2; Aînés3). La FADOQ proposait que les surplus des caisses servent à indexer les prestations (2006a). Les associations considéraient qu'il s'agissait du gros bon sens d'indexer les rentes au coût de la vie (Aînés2; Aînés3). Les autres acteurs interviewés ne se sont pas prononcés sur l'indexation des prestations.

##### *5.4.3.2.3.2 Solutions techniques, radicales et architecturales*

La majorité des acteurs interviewés se sont plutôt intéressés aux problèmes de financement des régimes à prestations déterminées. Certains acteurs ont proposé des solutions techniques au problème de viabilité des régimes. Cependant, la solution qui retient davantage l'attention, tant chez les acteurs actifs au Québec qu'au niveau fédéral, est

l'ouverture au **partage du risque entre les travailleurs et les employeurs**, soit une solution radicale. Une **nouvelle façon de prendre des décisions quant aux sommes investies** est une autre solution radicale qui a suscité beaucoup de débats au cours de la période étudiée. Enfin, de nombreux acteurs ont proposé un **changement dans l'architecture du système de retraite** canadien pour pallier tant à l'inadéquation des régimes complémentaires, qu'ils soient à prestations déterminées, à cotisations déterminées ou des REÉR, que pour réduire l'écart dans la couverture entre les secteurs publics et privés. Voyons de plus près à quoi réfèrent ces solutions, qui en faisaient la promotion et le raisonnement derrière leur solution privilégiée.

#### 5.4.3.2.3.2.1 Solutions techniques – Lettres de crédit et provisions pour écarts défavorables (PFAD)

Le document à l'origine du P.L. 30, *Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées*, produit par la Régie des rentes du Québec fournit toute la gamme de solutions techniques pour améliorer la viabilité des RPA PD qui ont été avancées au cours de la période étudiée. Plusieurs de ces solutions ont d'ailleurs été reprises dans les commissions portant sur le même sujet de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Pour cette raison, il est pertinent de se pencher brièvement sur les principales solutions contenues dans ce document de consultation susmentionné.

Afin d'assurer la viabilité des régimes, la Régie a proposé, entre autres, d'établir des provisions pour écarts défavorables (PFAD) qui créaient des réserves dans l'éventualité où il y aurait un manque à gagner dans le fonds de retraite; de porter à dix ans la période d'amortissement des déficits de solvabilité; de permettre l'utilisation d'instruments financiers pour garantir des paiements d'amortissement en solvabilité et d'alléger les exigences d'amortissement des déficits de solvabilité (RRQ 2005). Essentiellement, ces solutions avaient toutes en commun de permettre aux promoteurs de régime de retraite plus de souplesse dans les moyens pour financer les régimes (RRQ 2005). Ces solutions étaient

fondées sur les analyses de la Régie et sur l'expertise de l'Institut canadien des actuaires (ICA) (RRQ 2005).

#### 5.4.3.2.3.2.2 Solutions radicales – partage du risque et du pouvoir décisionnel

Parallèlement à ces solutions techniques pour améliorer les régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées, les politiciens, les partenaires sociaux et les groupes d'aînés ont proposé des solutions radicales. Rappelons que les réformes radicales supposent un changement dans la logique fondamentale des régimes de retraite. Ces changements ont généralement pour but de transférer le risque de retraite d'une partie prenante à une autre, qu'elle soit l'employeur, l'État, l'individu ou tout autre acteur. Typiquement, les réformes radicales se concrétisent par la privatisation des régimes publics ou par le passage des régimes de pension agréé de régimes à prestations déterminées à des régimes à cotisations déterminées. Notre recherche a plutôt montré que les solutions radicales proposées par les acteurs interviewés allaient dans le sens d'un plus grand partage des risques dans le financement des régimes à prestations déterminées et son corollaire, éduquer la population en matière de retraite.

Selon les acteurs, le partage du risque et du pouvoir décisionnel permettraient de se prémunir contre deux problèmes considérés comme majeurs : le risque de faillite ou de non-respect des engagements du régime et l'asymétrie. Les solutions radicales ont pris deux tangentes : d'une part, les aînés voulaient avoir leur mot à dire dans les décisions concernant le financement des régimes, d'autre part, les partenaires sociaux souhaitent plus de flexibilité pour ne pas décourager les employeurs de maintenir les régimes à prestations déterminées. Les acteurs québécois ont exposé leurs solutions dans le cadre des consultations publiques entourant les P.L. 195 et 30; les acteurs actifs au niveau fédéral ont pu le faire lors des consultations publiques en Ontario et dans l'Ouest canadien.

Le gouvernement québécois voulait s'assurer que les rentes promises soient honorées et que les événements à la mine Jeffey et à Aciers Atlas ne se reproduisent plus. La solution fut le P.L. 195 dont l'objectif était de régler les problèmes d'adéquation des régimes de pensions agréés à prestations déterminées en partageant le pouvoir décisionnel entourant les surplus des fonds de retraite. Henri-François Gauthier, un député libéral, a donc proposé des modifications la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (P.L. 195) afin de permettre, d'une part, aux participants actifs d'un régime qui ne sont pas représentés par un syndicat ou qui ne sont pas liés par un contrat régissant l'utilisation de l'excédent d'actif du régime et, d'autre part, aux participants non actifs et des bénéficiaires du régime (c'est-à-dire les retraités) de donner leur assentiment à une modification du régime confirmant le droit de l'employeur d'affecter l'excédent d'actif du régime à l'acquittement de ses cotisations (P.L. 195). Cette solution était appuyée par les groupes d'aînés québécois (Aînés1; Aînés2). Ceux-ci s'appuyaient sur une logique juridique. Un représentant de la Fédération des associations de retraités (FARQ) affirmait que :

« [...] le projet de loi n° 195 ne fait que remettre dans le fond les règles du Code civil qui doivent s'appliquer, selon la Régie des rentes, qui doivent s'appliquer, parce que l'article 6 [de la *Loi sur les régimes complémentaire de retraites*] dit qu'un régime de retraite, c'est un contrat, et ce sont les règles qui existent pour tous les citoyens dans la province de Québec » (Commission permanente des finances publiques 2004a).

Les partenaires sociaux et les actuaires s'opposaient au P.L. 195 (Patronat1; Patronat3; Syndicat4; Prestation de service1; Prestation de service2; Prestation de service3; (Commission permanente des finances publiques 2004a; Commission permanente des finances publiques 2004e; Commission permanente des affaires sociales 2006a; Commission permanente des affaires sociales 2006c). Un représentant syndical a même affirmé lors de la consultation publique que le projet de loi faisait preuve d'improvisation (Commission permanente des finances publiques 2004b).

Ils justifiaient leur position sur l'incertitude juridique, qu'entraînerait l'adoption du P.L. 195. Il y aurait notamment une incertitude quant au pouvoir de décision des retraités sur l'utilisation des surplus actuariels. À long terme, inviter des nouvelles parties à la négociation nuirait à l'équilibre entre les syndiqués et l'employeur et, par conséquent, pourrait nuire au développement des régimes à prestations déterminées (Commission permanente des finances publiques 2004a).

Ces partenaires sociaux et les organismes de prestation de service réclament plutôt une nouvelle façon de partager le risque lié aux engagements de la retraite. Ainsi, leur argumentaire est que les régimes complémentaires à prestations déterminées sont les plus avantageux pour les travailleurs ((Commission permanente des finances publiques 2004d; Commission permanente des finances publiques 2004e; 2006a), Patronat<sup>4</sup>; Prestataire de service<sup>1</sup>). Or, ce qu'il est convenu d'appeler asymétrie jumelée au contexte légal ou administratif contraignant issu du P.L. 195 nuirait au développement de ce type de régime ((Commission permanente des finances publiques 2004b; 2006a), Aînés<sup>1</sup>; Patronat<sup>4</sup>; Fonction publique<sup>12</sup>; Prestation de service<sup>1</sup>). Cette situation créerait un fardeau trop élevé pour les employeurs alors qu'ils mettent en place ces régimes volontairement.

Ces acteurs proposent de répartir les excédents d'actifs au *pro rata* des cotisations. Deux représentants du patronat fondaient leur solution sur ce que plusieurs ont appelé le gros bon sens (Patronat<sup>3</sup>; Patronat<sup>4</sup>). Un regroupement patronal appuyait également sa position sur des théories économiques sur la compétitivité (Patronat<sup>3</sup>). Un représentant d'un autre lobby patronal, quant à lui a défendu la supériorité de sa position en ajoutant qu'une telle solution était « [...] sur le plan logique, inattaquable et sur le plan éthique ou moral inattaquable aussi. » (Patronat<sup>4</sup>).

Si une répartition jugée plus équitable des risques n'est pas adoptée, plusieurs acteurs prédisent que la solution par défaut deviendra alors de transformer les régimes à prestations déterminées à des régimes à cotisations déterminées (Prestation de service<sup>1</sup>; Syndicat<sup>2</sup>; Syndicat<sup>4</sup>; Patronat<sup>3</sup>).

#### **5.4.3.3 Solutions d'architecture**

Les défauts dans l'architecture du système de retraite canadien, en particulier le manque d'adéquation, d'accessibilité et, par conséquent, le manque d'équité des régimes complémentaires – qu'ils soient à prestations ou à cotisations déterminées ou les REÉR – sont apparus comme le problème fondamental des régimes de retraite au Canada entre 2003 et 2008. Les solutions mises de l'avant pour améliorer la situation reviennent à augmenter la part des régimes publics ou permettre des contributions volontaires supplémentaires (CVS). Ces deux solutions ne s'opposent pas nécessairement. Plusieurs acteurs dont des syndicats, des groupes représentant le patronat et les prestataires de service ainsi que plusieurs experts dans le domaine des retraites prendraient en considération les deux options (Syndicat<sup>4</sup>, Syndicat<sup>2</sup>; Syndicat<sup>5</sup>; Patronat<sup>1</sup>; Prestation de service<sup>1</sup>; Aînés<sup>2</sup>; Centre de recherche<sup>4</sup>; Chercheur<sup>1</sup>; Chercheur<sup>2</sup>).

Une première option revient à bonifier les régimes existants. En entrevue, un représentant d'un syndicat suggérerait de bonifier le régime fédéral de base. Le syndicaliste affirmait qu'accroître les prestations du SRG serait une solution efficace pour augmenter l'adéquation du régime de base (Syndicat<sup>5</sup>). Cette solution serait fondée sur les théories économiques voulant que l'argent supplémentaire remis aux aînés retourne dans la communauté. Ainsi, les retombées économiques d'une augmentation des prestations du SRG dépasseraient les coûts de cette initiative (Syndicat<sup>4</sup>; Chercheur<sup>3</sup>).

D'autres acteurs ont plutôt proposé de bonifier le 2<sup>e</sup> palier du système de retraite. Cette solution était partagée, avec certaines variantes, par des partenaires sociaux, des



fonctionnaires et des chercheurs (Centre de recherche<sup>4</sup>; Chercheur<sup>3</sup>; Fonction publique<sup>7</sup>; Patronat<sup>1</sup>; Syndicat<sup>2</sup>; Fonction publique<sup>10</sup>). Par exemple, la Régie des rentes et une porte-parole d'organismes de femmes proposaient d'augmenter le Maximum des gains admissibles (MGA) 40 500 \$ à 60 000 \$ ((Rose 2004); Syndicat<sup>2</sup>). Dans la même veine, la Régie et un économiste ont proposé de faire passer le taux de remplacement de 25 % à 40 % (Fonction publique<sup>7</sup>; Chercheur<sup>1</sup>). Cette proposition est inspirée de réformes semblables adoptées en Australie et en Suède (Chercheur<sup>1</sup>).

Certains acteurs provenant de centres de recherche, de syndicats et de la fonction publique ont néanmoins soulevé qu'il pouvait être inutile, voire périlleux de toucher aux régimes en place (Centre de recherche<sup>1</sup>; Centre de recherche<sup>3</sup>; Syndicat<sup>3</sup>; Fonction publique<sup>6</sup>). Un porte-parole syndical affirmait en entrevue que :

« Travailler là-dedans, c'est comme ouvrir une boîte de pandore et je ne suis pas sûre qu'à ce moment-ci c'est le temps de faire ce débat-là quand il y en a d'autres qui sont plus criants. » (Syndicat<sup>3</sup>).

Une solution de rechange à bonifier les régimes existants reviendrait à créer de nouveaux régimes complémentaires. Cette solution, initiée par Keith Ambachtsheer du International Centre for Pension Management (ICPM), gagne du terrain. En effet, des porte-paroles pour des syndicats et des organismes de prestation de service se sont montrés ouverts à cette option (Prestation de service<sup>2</sup>; Syndicat<sup>3</sup>; Syndicat<sup>4</sup>). Voyons de plus près la solution proposée par M. Ambachtsheer dans le document intitulé *Le régime supplémentaire de retraite du Canada (RSRC) : Vers un régime de retraite adéquat et abordable pour tous les Canadiens* (2008) rédigé en collaboration avec l'Institut C.D. Howe. Cette solution s'inspire de théories économiques, mais aussi des réformes adoptées en Australie, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Ces innovations visaient à collectiviser le risque de retraite en mettant en place de nouveaux régimes pour les travailleurs qui n'étaient pas couverts par un RPA (Chercheur<sup>3</sup>; Syndicat<sup>3</sup>; Centre de recherche<sup>2</sup>). Plusieurs répondants ont souligné

que les pays anglo-saxons et scandinaves servaient de modèles aux acteurs canadiens, car nous partageons un système de protection sociale reposant sur une logique beveridgienne (Chercheur3; Syndicat3).

Mentionnons que deux réformes visant à corriger l'architecture du système de retraite ont été adoptées au cours de la période étudiée. En 2004, la Régie des rentes du Québec a mis sur pied le régime de retraite simplifié (RRS) destiné principalement aux petites et moyennes entreprises (RRQ, 2007). À l'été 2008, la FTQ a mis sur pied le Régime de retraite à financement salarial (RRFS). Ce régime avait pour objectif de fournir un régime de retraite aux travailleurs de l'économie sociale qui n'ont généralement pas accès à de tels avantages sociaux (Syndicat4).

#### **5.4.3.4 Solutions améliorant l'efficacité du marché du travail**

Les réformes du marché du travail sont beaucoup plus englobantes que les précédentes, car elles entraînent une modification substantielle des politiques de main-d'œuvre et des valeurs des travailleurs, des retraités et des employeurs. Les réformes du marché du travail visent à prolonger la vie active. Concrètement, ceci se fait en éliminant les obstacles auxquels se heurtent les travailleurs âgés de 50 ans et plus (OCDE 2006: 41) ainsi que l'élimination des facteurs incitant au retrait anticipé du marché du travail (PRP 2005; Keese 2006).

Le P.L. 68, Loi modifiant la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives* furent la réforme majeure en ce sens. Elle a permis aux travailleurs de prendre leur retraite de façon progressive en permettant aux travailleurs de cotiser au régime même s'ils retirent des prestations (2004g).

Les partenaires sociaux ont appuyé l'adoption du P.L. 68. La FTQ, la CSN et le CPQ avaient discuté du bienfondé d'une réforme de la retraite progressive lors des rencontres du

Comité consultatif sur le travail et la main-d'œuvre (CCTM) duquel ils sont tous membres (Fonction publique7; Fonction publique10). Selon des partenaires sociaux, une telle réforme s'appuyait sur le gros bon sens (Patronat3; Syndicat4). Toutefois, un représentant de deux organes de l'État et un syndicat ont mis en garde que le P.L. 68 n'était pas une panacée aux problèmes des régimes de retraite et du marché du travail (Fonction publique7; Syndicat3; Fonction publique10).

L'analyse des résultats montre que les acteurs ont proposé plusieurs solutions aux problèmes touchant le système de retraite. Dans tous les cas, les acteurs ont cherché à justifier leur solution privilégiée en montrant qu'elle était fondée sur des notions scientifiques, la loi ou le gros bon sens. Plusieurs ont même proposé d'adopter des innovations fonctionnant bien dans des pays similaires au Canada. À l'occasion, certains acteurs ont cherché à discréditer les solutions des autres.

#### 5.4.3.5 Habituer

L'habitation est une autre action à poser pour appuyer ses solutions. L'habitation revient à réitérer constamment son message afin de convaincre les acteurs initialement réticents à notre solution du bien-fondé de celle-ci. L'habitation auprès des scientifiques peut se faire en participant à des colloques et des projets de recherche ou en publiant dans des journaux scientifiques (Haas 1992: 17). L'habitation des décideurs passe souvent par la participation à des conseils ou des comités ministériels et à des consultations publiques ainsi que par la vulgarisation scientifique (Dostal 2004) (Bakir 2003). Les acteurs étudiés ont eu recours à plusieurs de ces mécanismes, mais les **consultations publiques** semblent avoir été les principales instances employées par les acteurs dans l'ensemble du pays. Au Québec, le **Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre** (CCTM) a également joué un rôle important dans l'habitation aux solutions. Nous verrons dans cette section les principaux moyens employés par les acteurs dans le secteur des retraites au Canada pour habituer leurs collègues.

#### 5.4.3.5.1 Colloques et congrès

Entre 2003 et 2008, la FTQ, la CSN, le CTC ainsi que l'Institut C. D. Howe ont organisé des colloques portant sur les retraites pour leurs membres. Ces rencontres ont permis à ces organisations de développer et diffuser des solutions aux problèmes touchant le système de retraite canadien (Syndicat5; CSN, 2008; Institut C. D. Howe, 2008). Un chercheur canadien spécialisé en économie a également organisé le colloque du Social and Economic Dimensions of an Aging Population (SECAP). Ce colloque a permis de réunir chercheurs internationaux, centres de recherche, partenaires sociaux et actuaires (SEDAP 2008). Enfin, le *Policy Dialogue*, organisé par le gouvernement fédéral, a permis de réunir un grand nombre de spécialistes qui se sont avérés influents en matière de retraite au Québec et au Canada.

##### 5.4.3.5.1.1 Policy Dialogue

À l'été 2007, Ressources humaines et développement social Canada (RHDSC) a convoqué plusieurs spécialistes à un *Policy dialogue* pour identifier les défis économiques et démographiques auxquels se confronte le système de retraite canadien ainsi que les politiques pouvant répondre à ces défis (Horner 2007).

Une vingtaine d'acteurs provenant de divers milieux ont répondu à l'invitation lancée par RHDSC. Il y avait des représentants du secteur des affaires, notamment de l'industrie financière, des grandes entreprises et de l'entreprise indépendante (FCEI), des syndicats dont le Congrès du travail du Canada (CTC) et Canada's Association for the Fifty-Plus (CARP) représentant les aînés. Des centres de recherche dont l'International Centre for Pension Management (ICPM), l'Institut C.D. Howe, Informetrica Ltée. Ainsi que des consultants spécialisés en matière de retraite et des professeurs d'université en actuariat, en sciences économiques et en science politique ont également participé au *Dialogue*.

Plusieurs actuaire, provenant de firmes privées, de l'Institut canadien des actuaire (ICA) et de l'Association canadienne des administrateur des régime de retraite (ACARR) ont également partagé leur expertise lors du *Policy Dialogue*. Deux fonctionnaire provinciaux œuvrant dans le secteur des retraites au Québec et en Ontario complétaient la liste de participant (Fonction publique11). On constate que le *Policy Dialogue* a rassemblé les principaux acteurs représentant les différentes parties prenantes en matière de retraite.

Plusieurs thèmes ont été abordés lors du *Policy Dialogue*, notamment l'adéquation de l'épargne-retraite des Canadiens, les facteurs à considérer dans l'élaboration des politiques publiques de retraite dont les régime existants, les avantages et les désavantages des régime à PD et à CD et la place à accorder aux économies d'échelle par rapport à la liberté de choix dans la conception des régime. Enfin, les participant au *Policy Dialogue* ont été invités à discuter sur plus d'une douzaine de solutions possibles, notamment des exemptions de taxes supplémentaires sur l'épargne-retraite, la mise sur pied de régime supplémentaires obligatoires, l'élargissement du RCP/RRQ et des RCR, etc. (Horner 2007). À la fin de la période étudiée, les acteurs poursuivaient toujours leur discussion sur plusieurs de ces solutions, notamment l'élargissement du RCP/RRQ et des RCR.

Dans le domaine des retraites au Canada, l'organisation de colloques et de congrès serait un moyen privilégié pour réunir les différents acteurs, qu'ils soient scientifiques ou praticiens, et créer un dialogue sur les solutions. Les participant profiteraient également de ces instances pour habituer les autres à leur message (Centre de recherche2).

#### 5.4.3.5.2 Consultations publiques provinciales

Plusieurs provinces ont voulu inciter une réflexion sur les solutions à adopter face au contexte économique et démographique des années 2000. Nous avons d'ailleurs déjà traité des consultations publiques québécoises portant sur le document *Adapter le régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec* ainsi que des consultations publiques sur les P.L.

30 et 195. Certains acteurs dont la FTQ et la CSN ont mentionné participer à ces consultations ce qui leur a permis d'habituer les autres acteurs à leur message.

La Colombie-Britannique, l'Alberta, la Nouvelle-Écosse et l'Ontario ont également entamé des consultations sur les régimes complémentaires de retraite. Ces consultations portaient sur la législation entourant les régimes de retraite à prestations définies, les règlements encadrant le partage des surplus et des déficits ainsi que la viabilité du système de retraite (Ontario Expert Commission on Pensions 2007; Alberta / British Columbia Pension Standards Review 2008; Government of Nova Scotia 2008). En particulier, plusieurs acteurs interviewés ont participé à la consultation ontarienne. Pour cette raison, nous nous y attarderons plus longuement.

#### 5.4.3.5.1.1 Ontario Expert Commission on Pensions

Plusieurs participants au *Policy Dialogue*, mentionné plus haut, ont eu la chance de poursuivre la discussion lors de la Ontario Expert Commission on Pensions portant sur la réforme des lois encadrant les régimes complémentaires de retraite. Cette commission est particulièrement importante puisque la majorité des experts en matière de retraite au niveau fédéral ont participé à la commission ontarienne. Ces acteurs sont l'ICPM, l'ACARR, l'Institut C. D. Howe, Informetrica Ltée, le CTC, CARP et un chercheur en actuariat. La commission ontarienne aurait permis de déceler les failles dans l'architecture du système de retraite canadien et de discuter de solutions à adopter (Chercheur2; Centre de recherche2).

#### 5.4.3.5.3 Conseils, comités et groupes de travail au Québec

En plus des consultations publiques, les acteurs québécois ont eu accès à d'autres instances formelles pour se faire entendre. Le plus important est sans doute le **Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre** (CCTM). Notons également l'existence du Conseil des aînés et du Groupe de travail des associations de retraités (GETAR).

#### 5.4.3.5.3.1 Conseil des aînés

Le Conseil des aînés est un organisme gouvernemental qui promeut les droits et les intérêts des aînés ainsi que leur participation à la vie active (CDA 2009). De par sa mission, le Conseil des aînés met en contact plusieurs acteurs, notamment les sous-ministres de l'Emploi et de la Solidarité sociale et des organismes représentant les droits des aînés, dont l'AREQ, l'AQDR, l'AQRP et la FADOQ (CDA 2009). Les entrevues réalisées dans le cadre de cette thèse n'ont pas révélé que le Conseil des aînés jouait un rôle important dans l'habitation aux solutions.

#### 5.4.3.5.3.2 Groupe de travail des associations de Retraités (GETAR)

Le Groupe de travail des associations de retraités (GETAR) fut mis sur pied pour représenter les intérêts de plus de 120 000 retraités des secteurs publics et parapublic. L'objectif principal du GETAR est d'obtenir une compensation pour la désindexation partielle à laquelle ces retraités étaient assujettis entre les années 1982 et 1999 (Goulet 2008). Le GETAR rassemble une dizaine d'associations de retraités des secteurs public et parapublic dont les plus importantes sont l'Alliance des Associations de retraités (AAR), les Associations de retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (AREQ) et l'Association québécoise des retraité(e)s des secteurs publics et parapublic (AQRP) (Goulet 2008). Malgré plusieurs discussions, les membres du GETAR ne sont pas parvenus à un consensus (Aînés3).

#### 5.4.3.5.3.3 Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM)

Alors que les lieux de concertation précédents visaient à corriger des problèmes spécifiques aux aînés et/ou retraités, le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre s'intéresse principalement à la population active. Ainsi, la « mission du Conseil consultatif du travail

et de la main-d'œuvre est de développer et maintenir la concertation entre les organisations patronales et syndicales afin d'orienter et de soutenir l'action gouvernementale en matière de travail et de main-d'œuvre » (CCTM 2004). C'est pourquoi la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), la Confédération des syndicats nationaux (CSN), la Centrale des syndicats démocratiques (CSD), la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), le Conseil du patronat (CPQ) et les Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ) sont membres du CCTM.

Plus précisément, le mandat des représentants au CCTM est d'étudier toute question touchant le domaine de la main-d'œuvre que lui soumet le ministre du Travail, les lésions professionnelles et les relations du travail par exemple. Un sous-comité du CCTM se penche spécifiquement sur la question du vieillissement de la main-d'œuvre.

Les acteurs québécois participant au CCTM ont tous souligné l'importance de cette instance dans l'élaboration des politiques publiques du marché du travail. En effet, cette institution a permis aux acteurs de se familiariser avec les autres partenaires sociaux, de prendre connaissance des problématiques dans le domaine des retraites, de connaître la position des autres membres du comité et d'échanger sur des solutions possibles. Ces échanges auraient permis d'en arriver à des solutions pragmatiques et adaptées au contexte. La Régie et la FTQ ont d'ailleurs souligné que le CCTM avait été déterminant dans l'adoption du P.L. 68 sur la retraite progressive (Fonction publique<sup>7</sup>; Syndicat<sup>4</sup>).

#### *5.4.3.5.4 Cours et séances d'information*

Toujours dans l'intention d'informer les spécialistes et la population en général sur les solutions à privilégier, certains acteurs ont offert des cours et des séances d'informations sur les retraites. La Régie des rentes du Québec a d'ailleurs souvent eu recours à ces moyens de diffusion. Par exemple, la Régie donne des cours aux comités de retraite et offre des guides pour les citoyens (Fonction publique<sup>7</sup>). Elle fait également des présentations



auprès de la FCEI, des grandes institutions financières et des municipalités (Fonction publique<sup>12</sup>). Au niveau politique, la Régie des rentes dialogue avec le ministère des Finances et le Conseil du Trésor (Fonction publique<sup>12</sup>).

À ces mécanismes de diffusion se sont ajoutées diverses publications ((FTQ sans date); Centre de recherche<sup>1</sup>; Patronat<sup>3</sup>) destinées aux membres et au grand public.

#### **5.4.3.6 Conclusion partielle sur la stratégie de contrôler les choix**

L'analyse documentaire et des entrevues s'est avérée fort utile et intéressante. Elle nous a permis d'apprendre que les acteurs canadiens et québécois prenaient en considération des solutions qu'on n'entrevoit pas dans la recension des écrits. Plus encore, grâce aux entrevues, nous avons pris connaissance de solutions qui ne figurent pas encore au programme politique à proprement dit, mais auxquels songent certains acteurs. C'est le cas notamment des régimes complémentaires de retraite, soit un concept relativement récent dans le domaine des retraites au Canada. Les entrevues ont également permis d'en apprendre plus longuement sur les actions que posent les acteurs pour contrôler les choix. Remettons en perspective les solutions considérées par les acteurs et, dans un deuxième temps, les actions posées par ces acteurs pour que ces solutions se concrétisent en politiques.

L'analyse des données a révélé que plusieurs acteurs sont exaspérés par les changements mineurs manquant de vision. Les débats amorcés au début de la période étudiée sur les régimes complémentaires de retraite et sur le RRQ ont fait ressortir des failles importantes du système de retraite – failles qui ne pourraient pas être corrigées que par des réformes paramétriques. Nous avons été surpris par l'engouement pour des réformes radicales. En effet, la recension des écrits suggérait que les entreprises chercheraient à transférer le risque des retraites vers les individus. Les groupes représentant les intérêts des employeurs ont effectivement tenté de rétablir l'asymétrie qu'ils perçoivent en cherchant à partager le

risque de retraite autrement. Mais, nos résultats montrent aussi que les aînés réclamaient des réformes radicales, notamment une plus grande protection contre les risques en échange d'avoir un mot à dire sur les décisions quant à l'octroi des fonds de retraite ainsi que le droit de faire assurer leur rente. Une réforme de l'architecture a également été plus populaire que prévu. Cette idée initiée par un centre de recherche a été considérée, sous une forme ou une autre, par les groupes représentant les travailleurs, le patronat, les aînés, les lobbys de femmes et les promoteurs de régimes de retraite. Nous pouvons nous attendre à ce que cette idée continue à faire son chemin dans l'esprit des décideurs et à progresser dans le processus d'élaboration des politiques. Soulignons enfin que les écrits suggéraient que les réformes du marché du travail seraient à l'avant-scène compte tenu du vieillissement de la population et ses conséquences imminentes. Les acteurs interviewés reconnaissaient le problème, mais avaient déjà passé à autre chose. Par exemple, les partenaires sociaux québécois prônaient la retraite progressive bien avant que le projet de loi 68 ne soit finalement promulgué. Il y aurait donc un décalage entre le moment où une solution émerge des acteurs et le moment où la politique soit adoptée.

La différence entre les solutions présentes dans les travaux et celles considérées par les acteurs impliqués dans le domaine des retraites laissent supposer que ces derniers cherchent des solutions taillées sur mesure au contexte québécois et canadien. Ces solutions sont toutefois fondées sur des innovations réalisées ailleurs et sur le « gros bon sens ». Rappelons que les sources des solutions les plus innovatrices étaient les centres de recherche, mais aussi des groupes de pression et des organismes de prestations de service.

Les données d'entrevues indiquaient que ces acteurs ont dû investir beaucoup de temps et d'énergie à vendre leurs idées pour arriver à contrôler les choix. Ils ont dû montrer que leurs solutions étaient meilleures que les autres options parce qu'elles étaient réalisables et qu'elles s'appuyaient sur un fondement logique. Par la suite, les entrepreneurs politiques ont dû constamment faire la promotion de leurs idées afin d'habituer les autres acteurs du

domaine. Il appert que les commissions parlementaires ont été les instances privilégiées pour faire cette habitude. En effet, les acteurs ont cité les commissions québécoise et ontarienne comme des forums d'échanges majeurs.

#### **5.4.4 Avoir des appuis**

Les problèmes et les solutions chéris par les différents entrepreneurs politiques nécessitent que la balance du pouvoir soit en leur faveur (Royer 2006: 60). Créer des coalitions et profiter des institutions sont deux actions que peuvent poser les acteurs pour accroître les appuis politiques en leur faveur.

##### **5.4.4.1 Créer des coalitions**

Créer une coalition autour d'une cause et sa solution augmente les chances que des politiques soient adoptées en ce sens. Mais les alliances n'émergent pas naturellement. La recension des écrits dit qu'il faut créer les alliances en racontant des histoires causales et en présentant des symboles qui pourront rallier les différents intérêts (Lieberman 2002). Nous n'avons pas repéré d'exemples de symboles au cours de notre cueillette de données, mais des acteurs, notamment les parlementaires, ont fourni des exemples d'histoires causales.

###### *5.4.4.1.1 Raconter des histoires causales*

Les histoires causales découlent de la définition du problème (Stone 1989). Elles attirent les victimes d'un même problème afin qu'elles se regroupent en coalition et les incitent à l'action dans le but de faire adopter leur solution (Stone 1989). Les histoires causales permettent donc d'unir les courants des problèmes, des solutions et politique.

Notre analyse démontre que les politiciens, en particulier les parlementaires fédéraux, recourent aux histoires causales. Une tactique souvent utilisée était de personnaliser les problèmes, c'est-à-dire montrer comment les problèmes se répercutent concrètement sur des individus. Généralement, ces individus sont dépeints comme étant vertueux et des victimes innocentes dudit problème. La solution apparaît alors évidente et l'action, nécessaire.

Les aînés sont souvent utilisés dans les histoires causales. Lorsqu'ils militaient pour réduire l'exigence de résidence à trois ans ou pour enlever les limites à la rétroactivité sur les prestations du SRG les députés fédéraux dépeignaient les aînés comme étant des personnes altruistes, ayant grandement contribué au Canada, mais devenus dépendants et victimes de politiques publiques injustes. Lors des débats entourant le projet de loi C-36, un député bloquiste a fourni l'histoire causale suivante :

« [...] la plupart d'entre elles [personnes âgées] n'ont jamais demandé l'aide de qui que ce soit. Ces personnes ont toujours compté sur leurs propres ressources. Elles se sont toujours débrouillées et, malheureusement, elles sont aujourd'hui dans une situation déplorable et difficile. Nous n'avons pas accès à ces personnes parce qu'elles sont inconnues des CLSC, des regroupements sociaux, des travailleurs et travailleuses sociaux parce qu'elles n'ont jamais demandé d'aide. Elles ne savent pas qu'elles y ont droit ni qu'elles ont droit au Supplément de revenu garanti. Elles vivent dans la misère parce qu'elles ne sont pas au courant de leurs droits. Elles ne savent pas que si elles avaient accès au Supplément de revenu garanti, elles pourraient peut-être manger plutôt que de payer des médicaments. Elles pourraient peut-être décider de se payer du chauffage plutôt que de devoir porter des vêtements par-dessus d'autres vêtements, parce qu'elles n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour payer le loyer, les médicaments, la nourriture et le chauffage.

Souvent, ces personnes se privent de téléphone. Souvent, elles ne reçoivent pas de visites parce que les membres de leur famille sont décédés avant elle » (2007c).

Cet extrait contient tous les éléments de l'histoire causale : un problème – la pauvreté des aînés; une solution – rendre automatique les prestations du SRG et un appel au changement – agir avant que les aînés ne souffrent davantage.

Les autres groupes touchés par les questions de retraite ne semblent pas se prêter aussi bien aux histoires causales. On peut supposer que c'est pour cette raison que les acteurs interviewés n'ont pas utilisé cette tactique.

#### **5.4.4.2 Profiter des institutions**

Afin d'obtenir des appuis, les acteurs doivent être en mesure de saisir les occasions qui s'offrent à eux. Ils doivent donc bien analyser les institutions et comprendre comment ils peuvent les utiliser pour faire avancer leur cause sur l'*agenda* politique. Les élections sont des moments privilégiés pour influencer les politiques publiques. Entre ces élections, les groupes de pression peuvent agir sur d'autres tribunes pour faire valoir leur position.

##### *5.4.4.2.1 Profiter d'une élection*

Selon la théorie de Kingdon, les acteurs habiles savent profiter des changements de gouvernement. Howlett a constaté que des fenêtres politiques s'ouvraient avant et immédiatement après des élections (Howlett 1998). Plusieurs exemples confirment ce fait dans un système parlementaire (Kamieniecki 2000; Bakir 2003). Nous étions intéressée de voir comment ont réagi les acteurs dans des contextes de gouvernements minoritaires tant au Québec qu'au fédéral.

Nous avons demandé aux acteurs interviewés si les gouvernements minoritaires fédéral et/ou québécois, selon le cas, avaient amené une redéfinition des problèmes et des solutions sur lesquels leur organisation travaillait. Les acteurs s'entendaient pour dire que la situation politique n'avait pas changé leur position, mais plutôt leur façon de faire pour faire avancer leur position sur l'*agenda*.

Les positions des acteurs auraient peu changé car les régimes de retraite seraient un sujet non partisan selon plusieurs experts et groupes de pression (Aînés1; Aînés2; Aînés3; Centre de recherche1; Centre de recherche3; Patronat4; Syndicat4; Chercheur1; Chercheur2; Chercheur3; Prestation de service2) ainsi que les porte-paroles des différents ministères étudiés (Fonction publique5; Fonction publique10; Fonction publique6; Fonction publique1).

L'avènement de gouvernements minoritaires au niveau fédéral et du Québec aurait toutefois changé les actions posées par les entrepreneurs politiques dans le domaine des retraites. D'une part, le parti au pouvoir serait plus ouvert aux suggestions des groupes de pression en situation minoritaire et, par conséquent, ces groupes pourraient influencer davantage les politiques (Aînés3; Syndicat5). De plus, les lobbyistes auraient la possibilité de chercher des appuis chez les partis dans l'opposition (Aînés2; Aînés3; Syndicat4). Ainsi, les groupes de pression peuvent donc influencer davantage le gouvernement lorsque celui-ci est minoritaire. Les groupes de pression peuvent, en outre, avoir une influence sur les politiques en formant des coalitions avec l'opposition.

Par contre, compte tenu de sa précarité, les gouvernements minoritaires sont peu enclins aux changements importants aux régimes de retraite. Si une initiative ne fait pas l'unanimité, celle-ci ne sera pas adoptée (Chercheur3; Syndicat2; Prestation de service2).

Les groupes de pression doivent donc être prêts à convaincre le gouvernement. Un lobby patronal a affirmé qu'en situation de gouvernement minoritaire :

« Il y a plus de consultations, plus d'études. On regarde plus en profondeur. Il faut être plus convainquant, travailler plus fort pour avoir le consensus. Il faut s'appuyer sur des études. » (Patronat<sup>3</sup>)

Les gouvernements minoritaires comportent donc des avantages et des désavantages pour les groupes de pression. D'une part, ils doivent être plus modestes dans leurs ambitions, d'autre part, ils ont plus de pouvoir pour influencer les décisions (Patronat<sup>4</sup>). Ceux-ci doivent ajuster leurs actions en conséquence.

#### *5.4.4.2 Magasiner les tribunes*

La revue de littérature montrait qu'il est possible de jouer sur plusieurs tribunes. Ces tribunes ont des règles d'accès et des procédures participation différentes. Les acteurs ne sont pas nécessairement à l'aise à agir sur toutes ces tribunes. Ils doivent donc choisir celles convenant le mieux à leur structure et leurs ressources Pralle (2003), Kingdon (2003 : 163) Baumgartner et Jones (1993: 9).

La fonction publique, les élus, les tribunaux et les médias sont les principales institutions offertes aux acteurs pour obtenir des appuis. Les acteurs actifs dans le domaine des retraites semblent avoir écarté le recours aux tribunaux. Des lobbys d'ânés et d'employeurs ont d'ailleurs affirmé qu'ils ne passaient pas par les tribunaux (Ânés<sup>3</sup>; Patronat<sup>1</sup>).

La relation entre les différents acteurs et les médias, quant à elle, est mitigée. Mentionnons dans un premier temps que la fonction publique ne passe jamais par ce moyen de

communication pour influencer l'opinion publique (Fonction publique5; Fonction publique10; Fonction publique4). Les autres acteurs émettent des communiqués de presse, participent à des conférences de presse et donnent des entrevues aux médias imprimés et télévisuels (Aînés1; Aînés3; Syndicat3; Patronat1; Prestation de service1; Centre de recherche1; Chercheur2; Chercheur3). Toutefois, les représentants d'aînés ont souligné que les « médias n'étaient pas sympathiques à [leur] cause » (Aînés3). Mentionnons que des représentants des syndicats et de la fonction publique ont plutôt affirmé que cette population avaient la sympathie du public (Fonction publique1; Syndicat4; Syndicat5).

Certains estiment qu'ils ont plus de succès en s'adressant directement à la fonction publique et aux élus. Des représentants de prestataires de services, de groupes de pression et de centres de recherche ont affirmé qu'ils cherchaient des appuis de la fonction publique fédérale (Prestation de service1; Aînés1; Centre de recherche1, Centre de recherche4; Patronat1).

Quant à créer des coalitions avec des politiciens, il semble que les résultats soient variables. Un regroupement d'aînés et des centres de recherche ont mentionné que certains élus étaient plus intéressés par les questions de retraite que d'autres (Aînés3; Centre de recherche3). En outre, le porte-parole d'un centre de recherche a souligné que cet intérêt était variable dans le temps et qu'il faut saisir les occasions lorsque qu'il y avait un engouement pour le sujet :

« Electoral politics revolve around what issues are getting profiled at a particular moment in time. Pension issues come and go. When they come, of course, you're banging on the door of elected politicians and when they go, you're not. » (Centre de recherche4)



Néanmoins, lobbyistes représentant divers intérêts tentent régulièrement d'engager les politiciens à leur cause (Prestation de service<sup>1</sup>; Aînés<sup>1</sup>; Patronat<sup>1</sup>).

Il semble donc que les institutions privilégiées des acteurs œuvrant dans le domaine des retraites au Canada entre 2003 et 2008 sont, dans l'ordre, la fonction publique, les médias et les politiciens. Les tribunaux ne sont pas considérés comme une option gagnante.

#### **5.4.4.3 Conclusion partielle sur recevoir des appuis**

Les acteurs savent que sans l'appui de personnes influentes, le problème le plus pressant et la solution la plus adaptée ne parviendront pas à percer l'*agenda* décisionnel. Pour cette raison, ils doivent travailler sans relâche à chercher des appuis. Il ne semble pas que la taille de la coalition ait un impact. Il s'agit plutôt de recevoir des appuis des décideurs. Voyons quelques exemples pour illustrer ce point. Un syndicat cherche des appuis auprès des regroupements culturels et communautaires (Syndicat<sup>5</sup>). Toutefois, ce syndicat continue à prêcher dans le désert et les politiques qu'ils mettent de l'avant ou qu'ils tentent de freiner n'obtiennent pas les succès désirés. À l'inverse, les groupes d'aînés au Québec ne parviennent pas à se coaliser. Pourtant, les projets de loi 195 et 30 qu'ils ont appuyés ont été adoptés. Enfin, un lobby patronal a su se faire des alliés au ministère des Finances dans le dossier des CELI (Patronat<sup>1</sup>). Ceux-ci ont été adoptés sans trop de difficulté dans le budget de 2008.

Les histoires causales seraient une façon pour les politiciens de former des coalitions. Quoiqu'ils puissent en penser, les aînés sont une population se prêtant bien à ce type d'exercice. Certains d'entre eux, notamment les prestataires du SRG, sont vulnérables. Par ailleurs, dans certains cas, les retraités se sont fait retirer des montants qu'on leur avait promis. Ce fut le cas par exemple des retraités ayant travaillé aux États-Unis ainsi que des

employés de la mine Jeffrey et d'Acier Atlas. Bien que ces situations touchent relativement peu de personnes, l'histoire causale de ces gens peut frapper l'imaginaire.

Les autres entrepreneurs politiques, quant à eux, augmentent leurs chances de succès s'ils ajustent leurs actions en fonction de la composition du gouvernement. Les répondants ont affirmé qu'en situation de gouvernement minoritaire les politiques nécessitaient davantage de temps et de compromis avant d'être adoptées. Les personnes interviewées ne pouvaient prédire quelles seraient les conséquences à long terme de cette conjoncture politique plutôt rare. Dans le meilleur des cas, les politiques seraient plus réfléchies, plus adaptées aux besoins et plus représentatives des différentes parties prenantes. Dans le pire des cas, les politiques adoptées seraient trop peu trop tard.

Enfin, nous avons constaté que les entrepreneurs politiques doivent exploiter les tribunes correspondant à leurs forces. Par exemple, les parlementaires et les aînés ont avantage à faire connaître leurs histoires causales à la population en passant par les médias. Les experts, quant à eux, recourent à ces moyens de communication de masse lorsqu'ils vulgarisent les problèmes et les solutions et cherchent à disséminer l'information au public en général. Les groupes de pression représentant les intérêts des travailleurs et du patronat semblent avoir trouvé qu'il était plus efficace de passer par la fonction publique et les parlementaires pour influencer les politiques de retraite.

## **5.5 Conclusion sur les variables indépendantes**

Dans le cadre de cette thèse, nous nous sommes penchée sur le processus d'élaboration des politiques de retraite au Québec et au Canada entre 2003 et 2008. Notre modèle d'analyse prévoyait que les acteurs influenceraient l'élaboration des politiques en employant trois stratégies : attirer l'attention sur certains problèmes, contrôler le choix de politiques considérées et recevoir des appuis. La documentation recensée préalablement à notre

recherche empirique avait fourni des problèmes potentiels que pourraient soulever les acteurs ainsi que quatre types de solutions.

Afin de se faire un portrait juste des acteurs ayant marqué le domaine des retraites au Québec et au Canada entre 2003 et 2008 ainsi que les stratégies qu'ils ont employées pour y parvenir, nous avons dû faire le tour de la documentation et réaliser des entrevues. On peut conclure des résultats de nos entrevues et de notre analyse documentaire que la configuration des acteurs et les stratégies que ceux-ci utilisent influencent le programme politique. Du moins, ce fut le cas en matière de retraite au Canada et au Québec au cours de la période étudiée.

Dans un premier temps, on constate que les différents types d'acteurs s'impliquent dans l'élaboration des politiques publiques de retraite au niveau fédéral comme au niveau du Québec. Il y a, bien sûr, des parlementaires et des fonctionnaires. On retrouve également des associations défendant les intérêts des aînés, des employeurs et des travailleurs. Des praticiens défendant le point de vue des firmes d'acteurs ont également été actifs sur les scènes fédérale et québécoise bien que ceux-ci n'aient pas de rôle formel dans le processus d'élaboration de politiques. Enfin, dans les deux cas, on laisse beaucoup de place aux experts. Ces experts ont la capacité d'interpréter des données complexes ou d'élaborer des solutions visionnaires aux problèmes encourus.

L'analyse des données révèle également qu'il existe une véritable communauté de spécialistes œuvrant à l'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada. Ces spécialistes sont connus et reconnus par leurs pairs dans le domaine. Ils se prononcent, soit de leur propre chef, soit sur invitation des autres acteurs, sur des questions de retraite. Par exemple, certains syndicats et certains chercheurs ont déposé des mémoires à chaque commission parlementaire portant sur les retraites. Il est à noter que ces acteurs

peuvent également s'intéresser à des problématiques plus larges que les retraites, c'est le cas notamment des groupes de pression tels les syndicats et les associations d'employeurs.

Les différences pouvant exister entre les acteurs actifs aux deux paliers gouvernementaux se retrouvent surtout au niveau des relations. Au Québec, il semble se dessiner une relation étroite entre les lobbyistes des aînés, bien que ces groupes ne fassent pas nécessairement front commun, et quelques parlementaires. Les partenaires sociaux, quant à eux, s'entendent, dans une certaine mesure, sur le fait que les revendications des groupes d'aînés sont déraisonnables. Enfin, la Régie des rentes du Québec joue un rôle dominant dans le secteur des retraites au Québec. En effet, la Régie ne se contente pas d'être à la remorque des autres acteurs, elle produit des données, elle propose des solutions et tente d'influencer les autres acteurs dans le domaine. Sur le plan fédéral, il y a, d'une part, les chercheurs visionnaires qui éduquent les acteurs du domaine et proposent des solutions et, d'autre part, la fonction publique – en particulier le ministère des Finances – qui permet la mise en place des solutions. Les groupes de pression endossent une solution et œuvrent pour la voir adopter par le législateur.

Malgré les différents liens qui les unissent, tous les acteurs souhaitant une réforme des politiques publiques ont tenté d'attirer l'attention sur une problématique, contrôler les solutions possibles à cette problématique et trouver des appuis à leur position. Les acteurs en désaccord avec ce point de vue ont plutôt tenté de déplacer le débat sur une autre problématique. Ils ont également discrédité les solutions de leurs adversaires ou ont proposé des solutions de rechange. Enfin, les acteurs ne réussissant pas à trouver des alliés à l'intérieur du champ des retraites ont exploré d'autres avenues pour faire valoir leur point de vue, notamment les tribunaux et les médias, mais avec un succès mitigé.

La problématique du manque d'équité ou de justice a été utilisée à toutes les sauces, ces notions étant relatives. En effet, les entrepreneurs politiques ont, tour à tour, attiré notre

attention sur la différence entre les rentes promises et les rentes accordées, les différences entre les retraités et les travailleurs, les écarts entre les citoyens des différentes provinces canadiennes, les différences entre les secteurs publics et privés, etc. Pour appuyer leur définition du problème, les acteurs se fondant sur des situations ayant eu un impact concret sur la vie de certaines personnes, même si ce groupe était restreint, avaient plus de succès que les acteurs se fondant sur des calculs sophistiqués, mais abstraits. Ainsi, les événements de la Mine Jeffrey et d'Acier Atlas ont davantage frappé l'imaginaire des décideurs que les prévisions actuarielles de la Régie lors de l'adoption du projet de loi 30.

On constate également qu'il faut du temps et des efforts pour qu'une solution soit sérieusement considérée par le législateur. Les visionnaires, généralement des chercheurs ou des centres de recherche, passent beaucoup de temps à échanger avec les autres acteurs dans le domaine des retraites, notamment les groupes de pression et la fonction publique. Ces échanges se font dans l'objectif d'habituer les autres à ces idées, mais aussi pour obtenir de la rétroaction et améliorer la faisabilité des solutions. Ainsi, les quelques solutions considérées par le législateur sont simples et concrètes par opposition à vagues et mal définies. Leur adoption dépend alors de l'intérêt – intimement lié à la définition du problème – et des appuis pour cette solution. Obtenir des appuis correspond à la troisième stratégie.

Il existe plusieurs façons d'obtenir des appuis. Pour y parvenir, les acteurs ont procédé en fonction des ressources à leur disposition. Il est à noter que le contexte de gouvernement minoritaire, tant au niveau fédéral que du Québec, faisait en sorte que les initiatives avaient besoin de plus d'appuis pour être adoptées comparativement aux périodes de gouvernement majoritaire selon les acteurs.

Ainsi, les acteurs et les stratégies employées, à savoir nos deux variables indépendantes, ont façonné notre variable dépendante, soit le programme politique en matière de retraite au Québec et au Canada entre 2003 et 2008.

Le programme politique au niveau du Québec est moins étendu que le programme politique canadien. Ceci reflète les pouvoirs de la province en matière de retraite, mais aussi les préoccupations des entrepreneurs politiques, à savoir la viabilité du Régime de rentes et l'encadrement des régimes complémentaires de retraite. Les résultats, mesurés par les initiatives adoptées, sont à l'image des stratégies employées par les acteurs notamment lors des consultations publiques entourant la réforme du Régime de rentes ainsi que des projets de loi 30, 195 et 68 – moments forts de la période. Les victoires des aînés avec l'adoption des P.L. 30 et 195 et des partenaires sociaux avec l'adoption du P.L. 68 et l'abandon de la réforme du régime de rentes du Québec témoignent de l'influence de ces acteurs.

Au niveau fédéral, le programme politique diffère. On sent que les problèmes et les solutions qui intéressent le ministère des Finances se retrouvent sur la voie rapide, les CELI et le fractionnement des revenus par exemple. Ces initiatives ont été adoptées avec peu de débats au cours de la période étudiée. D'autres initiatives, entre autres celles qui concernent la rétroactivité du Supplément de revenu garanti ou l'accessibilité accrue de la Sécurité de la vieillesse, semblent plutôt stagner à la chambre des Communes. Bien que ces solutions soient simples à mettre en place, les problématiques ne semblent pas prioritaires et les appuis manquent.

En conclusion, les résultats de l'analyse des données et des entrevues révèlent que les acteurs doivent recourir à trois stratégies – attirer l'attention, contrôler les choix et recevoir des appuis – s'ils veulent influencer le programme politique. Ces trois stratégies sont toutes nécessaires, par contre, nous verrons dans le prochain chapitre qu'attirer l'attention et recevoir des appuis sont mis à l'avant-scène lorsque les acteurs souhaitent une réforme

majeure. Le contrôle des choix occupera une plus grande part du temps des acteurs si l'objectif visé est des améliorations incrémentielles aux politiques existantes. Réitérons toutefois que les acteurs doivent toujours employer ces trois stratégies et ils doivent le faire concurremment, pas chronologiquement.

## **Chapitre 6 Discussion**

Dans ce dernier chapitre, nous proposons notre analyse du modèle conceptuel utilisé pour comprendre l'élaboration des politiques publiques. Cette réflexion sera nourrie par la comparaison de nos données empiriques, présentées au chapitre précédent, et nos propositions de recherche, énoncées au chapitre trois. Nous peaufinerons, au besoin, le modèle théorique employé dans cette thèse en fonction des résultats obtenus à la suite de notre étude de cas pour en dégager une compréhension plus juste du processus d'élaboration des politiques publiques au Québec et au Canada.

Commençons par un retour sur nos propositions de recherche. Nous pourrions ainsi revoir la pertinence des concepts mis de l'avant par Kingdon dans sa théorie des courants multiples dans le contexte des politiques publiques du marché du travail canadiennes. Cette analyse nous mènera à faire une synthèse générale et un réaménagement du modèle. Ensuite, nous ferons état des implications de notre recherche pour les relations industrielles. Nous conclurons ce chapitre de discussion en présentant les limites de notre étude et des pistes de recherches.

### **6.1 Retour sur les propositions**

Comment les acteurs influencent-ils le processus d'élaboration des politiques publiques en matière de retraite au Québec et au Canada? C'était la question que nous nous étions posée au départ. Une réponse simple serait : ça dépend de l'acteur et de ses capacités à attirer l'attention, à contrôler les choix et à mobiliser les appuis. Certains contribuent grandement au programme politique et, par le fait même, aux politiques publiques; d'autres n'ont que peu d'impact. Nous aborderons les acteurs et leur rôle lorsque nous adresserons notre deuxième proposition. D'abord, cherchons à comprendre comment se créent les politiques publiques.



**6.1.1 Proposition 1 : La construction du programme politique est déterminante dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Ce programme politique est le résultat des stratégies des acteurs visant à attirer l'attention, à contrôler les choix et à mobiliser des appuis envers les sujets et les solutions favorisés par chacun des acteurs**

D'où viennent les lois? Sont-elles le produit de la logique et de la rationalité? Répondent-elles aux intérêts du parti au pouvoir? Est-ce possible d'anticiper les lois qui seront adoptées?

**6.1.1.1 Il est possible d'anticiper les lois...**

Les théories en science politique ainsi que nos propres résultats de recherche indiquent qu'il est possible, dans une certaine mesure, de prévoir les réformes. Pour ce faire, il faut comprendre que la construction du programme politique est déterminante dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Rappelons que le programme politique correspond à l'*agenda* et aux politiques proposées (Kingdon 2003). L'*agenda* regroupe les problèmes préoccupant les acteurs dans un sous-système politique, les retraites dans notre cas (Soroka 2002a: 8). Les politiques sont les solutions, sous forme de politiques publiques, considérées par ces acteurs (Kingdon 2003).

**6.1.1.2 ... mais il faut faire une analyse exhaustive du programme politique**

Les théories en science politique exposées dans notre recension des écrits précisent que les *agendas* peuvent être plus ou moins étendus (Cobb et Elder 1972). Nous sommes arrivée à la même conclusion. Les tentatives de réformes ont porté sur presque tous les types de

régimes du système de retraite canadien dans notre étude de cas. Par exemple, on retrouvait des initiatives visant la Sécurité de la vieillesse (SV), le Supplément de revenu garanti (SRG), en passant par le Régime de rentes du Québec (RRQ) et les Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR). Les acteurs ont visé des solutions d'ampleur variée à ces mêmes problèmes, allant du changement mineur, ou paramétrique, à des changements plus significatifs touchant la nature même du régime ou l'architecture du système et, dans certains cas, ces réformes englobant tout le marché du travail.

Concrètement, le programme politique s'est retrouvé dans les types de documents officiels recensés par Denis Royer (2006), par exemple les mémoires des groupes d'intérêt, le discours du Trône, le discours sur le Budget, les débats en Chambre, etc. À l'instar de Royer (Royer 2006), nous arrivons à la conclusion que l'ensemble de ces documents forme le programme politique.

Les projets de loi ont été les meilleurs prédicteurs des lois, car cette étape est le passage obligé pour qu'une loi soit sanctionnée. Ainsi, toutes les lois passent nécessairement par le programme politique. Prévoir quelles réformes passeront nécessite donc un examen de l'*agenda* et des politiques proposées. Nos résultats nous mènent même à préciser qu'un examen complet de l'ordre du jour et des politiques doit faire partie de toute analyse sérieuse, car, comme mentionné plus haut, le programme politique peut être très large, bien au-delà de ce qui est rapporté dans les médias (Kingdon 2003).

Nous avons trouvé plusieurs surprises dans le programme politique en matière de retraite au Québec et au Canada entre 2003 et 2008. Par exemple, la recension des écrits nous laissait croire que l'État chercherait à réduire la générosité des régimes de base afin de réaliser des économies (Disney 2003; Hinrichs et Kangas 2003). Or, tel n'a pas été le cas. Au contraire, nous avons répertorié des initiatives pour accroître la population couverte par ces régimes.

Par définition, le programme politique comprend des problèmes et des solutions. Mais il faut également tenir compte de la situation politique. Les acteurs devront mobiliser ces trois facteurs s'ils veulent influencer l'évolution des politiques publiques comme ils le souhaitent (Kingdon 2003; Michaels *et al.* 2006). Ceci nous amène à un deuxième constat relatif à notre première proposition : les acteurs façonnent le programme politique.

### **6.1.1.3 Les acteurs façonnent le programme politique**

Thoenig (1989, cité dans Royer 2006) a dit des acteurs qu'ils « mobilisent des ressources et mettent en œuvre des stratégies à propos d'un enjeu pour lequel ils cherchent à obtenir une prise en considération par l'autorité légitime ». Nous arrivons à la même conclusion. En effet, nos résultats confirment que les politiques adoptées ne sont pas simplement des solutions aux problèmes qui émergent, telle une réponse automatique à une situation donnée. Plutôt, les acteurs visent certains objectifs en matière de politiques. Ces objectifs précèdent dans bien des cas l'apparition des problèmes (Kingdon 2003). Lorsque les acteurs veulent voir des réformes, ils passeront à l'offensive (Baumgartner et Jones 1993; Bakir 2003; Pralle 2003; Dostal 2004). Le cas des aînés souhaitant un contrôle des surplus des caisses de retraite en est un exemple. Si les acteurs préfèrent un maintien du *statu quo*, ils adopteront une position défensive (Kamieniecki 2000; Kingdon 2003). C'est d'ailleurs ce qu'ont fait les syndicats et le patronat dans ce même dossier.

Par conséquent, les acteurs devront meubler le programme politique avec des sujets qui leurs sont chers sachant que les lois sont directement issues de ce programme. Étant donné que les enjeux peuvent être importants pour les acteurs si une politique est adoptée plutôt qu'une autre, ceux-ci investissent beaucoup de temps, d'efforts et de ressources pour façonner le programme politique (Cobb et Elder 1972; Considine 1998).

Pour ce faire, les acteurs devront agir sur les trois dimensions du processus d'élaboration des politiques publiques. Les acteurs devront attirer l'attention sur une problématique qui

leur est chère afin qu'elle se retrouve à l'*agenda* s'ils veulent une réforme; en minimiser l'importance s'ils préfèrent le *statu quo*. Ils devront parallèlement à cette première tâche, contrôler les solutions qui se retrouveront au programme politique. Troisièmement, ils devront constamment chercher des appuis pour leur position. Ces trois tâches devront se faire concurremment, pas chronologiquement (Kingdon 2003).

Nous pouvons donc conclure que le programme politique, et par le fait même, les lois sont le résultat de gestes stratégiques posés par les acteurs. Bien sûr, on ne peut faire fi du contexte, mais les acteurs disposent d'une importante marge de manœuvre pour influencer le cours des politiques publiques comme nous avons pu le constater à même nos résultats de recherche. Ces notions de marge de manœuvre et de stratégie impliquent que les acteurs sont une clé importante pour comprendre comment s'élaborent les politiques publiques de retraite, voire toutes les politiques publiques, au Québec et au Canada. Pour cette raison, les acteurs sont l'objet de notre deuxième proposition.

#### **6.1.1.4 Le contexte encadre la marge de manœuvre des acteurs**

Toutefois, avant de passer aux acteurs, il est nécessaire de dire quelques mots sur la notion de *path dependency* et comment elle influence l'élaboration des politiques publiques. Nous avons suggéré que le programme politique était l'œuvre de la volonté des acteurs. Bien que nos données indiquent l'influence importante des acteurs sur les lois adoptées, il faut rappeler que les problèmes qui apparaissent, les solutions qui sont envisagées et le contexte politique reposent sur des décisions qui ont été prises auparavant (Michaels *et al.* 2006).

La théorie de l'Institutionnalisme historique, présentée au chapitre deux de cette thèse, a d'ailleurs souligné les contraintes imposées par les institutions existantes sur les réformes politiques (Lecours 2002). Cette théorie en science politique avance que « les phénomènes sociopolitiques sont fortement conditionnés par des facteurs contextuels, exogènes aux acteurs, dont beaucoup sont de nature institutionnelle » (Lecours 2002: 8).

Nos résultats ont révélé une plus grande marge de manœuvre que ce que propose la théorie institutionnaliste. Haas (1992) ainsi que Pralle (2006a) étaient arrivés à une conclusion similaire à la nôtre après leur analyse de plusieurs cas dans les domaines de l'environnement et de la défense nationale, entre autres. Haas explique que : « we acknowledge that systemic conditions and domestic pressures impose constraints on state behavior, but we argue that there is still a wide degree of latitude for state action. » (Haas 1992 : 2). Il semble donc que l'État, mais également l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des politiques publiques détiennent une marge de manœuvre. Toutefois, on ne peut ignorer le contexte.

Dans la même veine, les réformes proposées au cours de la période étudiée ne cherchaient pas à réinventer la roue à chaque fois. Le contexte est donc déterminant en ce sens. Ceci fait écho à la théorie de l'incrémentalisme du politologue américain Charles Lindblom expliquant que les changements en matière de politiques publiques avancent généralement petit à petit plutôt que par pas de géant (Dostal 2004; Birkland 2005).

Ainsi, au cours de la période étudiée, il a été question de rendre les régimes existants plus accessibles ou viables. Ces solutions apparaissent en réaction aux décisions prises au fil du temps qui ont donné à notre système de retraite la forme qu'il a aujourd'hui (Michaels *et al.* 2006). La marge de manœuvre dont disposent les acteurs est donc à tout moment liée à la situation dans laquelle ceux-ci se trouvent. Pour cette raison, nous avons limité notre étude dans le temps. Rappelons que notre recherche a couvert, au fédéral, la période du 4 octobre 2004, premier jour de la 38<sup>e</sup> législature au 7 septembre 2008, dernier jour de la 2<sup>e</sup> session de la 39<sup>e</sup> législature. Au Québec, notre analyse porte sur la période allant du 4 juin 2003, premier jour de la 37<sup>e</sup> législature au 5 novembre 2008, dernier jour de la 38<sup>e</sup> législature. De plus, nous avons décrit les conditions initiales de notre chapitre des résultats en relatant le contexte socio-économique en 2003-2008.

### **6.1.2 Proposition 2 : Une pluralité d'acteurs dépassant les acteurs traditionnels en relations industrielles influencera l'élaboration du programme politique**

Nous venons de confirmer que les acteurs jouent un rôle clé dans l'élaboration des politiques publiques. Mais, qui sont ces acteurs? Les théories en relations industrielles en avancent trois : l'État, le patronat et les syndicats. Ont-ils réellement une influence? Partagent-ils cette influence avec d'autres?

#### **6.1.2.1 Plusieurs types d'acteurs contribuent au programme politique**

Nos résultats démontrent que l'État, le patronat et les syndicats ne sont pas les seuls à influencer l'élaboration du programme politique. Plus encore, ce sont des acteurs méconnus dans notre champ d'étude qui incitent le gouvernement à agir et qui donnent le ton aux types de réformes considérées comme l'énonçait Kingdon (2003). En particulier, les groupes d'ânés, les experts, les centres de recherche et les organismes de prestation de services ont mis une pression sur les gouvernements afin qu'ils mettent en place des réformes dans un sens ou un autre.

Ceci ne revient toutefois pas à dire que l'État, le patronat et les syndicats sont sans intérêt pour ceux qui étudient l'élaboration des politiques publiques. Ce qu'il faut plutôt retenir est que leur rôle peut varier comme l'avait précisé Considine (1998). Par exemple, le patronat, dans son ensemble, a contribué aux politiques de retraite partout au Canada en partageant sa position sur les réformes proposées et en suggérant d'autres réformes. On constate toutefois que le rôle des représentants des employeurs ainsi que leur implication n'étaient pas les mêmes selon qu'ils œuvraient sur la scène fédérale ou québécoise. En effet, les

lobbyistes québécois avaient d'office une place dans le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM 2004) ce qui obligeait le patronat à se pencher sur les questions de retraite soumises au CCTM. Ainsi, le patronat, dans son ensemble, ne pouvait faire autrement que contribuer à l'élaboration des politiques publiques de retraite qu'il promouvait une réforme ou cherchait à l'empêcher de se concrétiser. La situation au fédéral différait. N'ayant pas d'institution formelle de dialogue entre le patronat et les syndicats à l'instar du CCTM, l'implication des acteurs patronaux dans le processus d'élaboration des politiques publiques repose sur leur initiative.

#### *6.1.2.1.1 Les syndicats*

Nous reviendrons sur le rôle des institutions plus loin dans ce chapitre, mais soulignons ici que ce facteur a également contribué au rôle qu'a pu jouer l'acteur syndical dans le débat des retraites au Québec et au Canada. Les théories classiques en relations industrielles présentées au chapitre deux de cette thèse, notamment l'approche systémique de Dunlop (cité dans Audet et Larouche 1988), le pluralisme de Clegg, Flanders et Fox (cité dans Audet et Larouche 1988) ainsi que l'approche stratégique américaine de Kochan, Katz, McKersie et Cappelli (Kochan *et al.* 1984) postulent que les syndicats sont d'emblée un acteur participant au processus d'élaboration des politiques publiques du marché du travail. Nos résultats ont révélé que cela n'était pas toujours le cas.

Au Québec, les syndicats, profitant du CCTM, ont contribué au sous-champ des retraites. Leurs souhaits en matière de réformes n'ont pas toujours été exaucés, mais ils ont certainement été considérés en tant qu'acteurs. Au niveau fédéral, l'acteur syndical s'est lui aussi investi dans les débats entourant les retraites, mais ne semble pas avoir été pris en considération par les décideurs, ses propositions ne figurant même pas au programme politique.

Cette faible influence des syndicats au niveau fédéral semble est semblable à leur influence aux États-Unis. Les études de cas réalisées par John Kingdon dans les secteurs de la santé et du transport ont révélé que les syndicats « were important in the emergence of issues in only 5 of the 23 case studies, with no marked differences between health and transportation » (Kingdon 2003: 47).

Les institutions pourraient expliquer, en partie cette situation, mais le mauvais usage des stratégies aussi. Nous approfondirons les stratégies lorsque nous aborderons la troisième proposition.

#### *6.1.2.1.2 L'État*

Considérons maintenant l'État qui regroupe parlementaires et fonction publique, cette dernière pouvant jouer le rôle d'expert, de responsable de programme ou de rédacteur de politique. Compte tenu de ses multiples dimensions, l'État joue toujours un rôle dans l'élaboration des politiques publiques comme l'ont souligné nombre d'auteurs en science politique dont Howlett et Ramesh (2003), Birkland (2005), Jackson et Jackson (1994), Montpetit (2002) Malcomson et Myers (2000) et, évidemment, Kingdon (2003). Le fait qu'il propose les réformes, qu'il vote les lois et les règlements, qu'il les mette en œuvre et qu'il en mesure l'efficacité fait de lui un incontournable contrairement au patronat et aux syndicats. D'une façon ou d'une autre, l'État a toujours le dernier mot.

Les questions de retraite, à la fois idéologique et technique, ont fait ressortir les dimensions politiques et technocratiques de l'État. En effet, les élus peuvent prendre des décisions sur ce sujet en se fondant sur leurs valeurs ou ils peuvent se fier aux avis des experts. Le gouvernement fédéral et du Québec ont été à l'écoute de leurs experts. Par exemple, notre étude a révélé que les élus au Parlement s'étaient fondés sur les données du Bureau de l'actuaire en chef du Canada (BAC), de l'OIRPC et de StatCan pour prendre des décisions



en matière de retraite. Au niveau du Québec, l'influence de la Régie des rentes du Québec s'est avérée encore plus importante quant aux politiques publiques.

Le respect de l'avis des experts par les élus est une tendance qui s'observe dans de nombreux sous-champs, dans plusieurs pays et ce, depuis plusieurs années. Un auteur affirmait que « Much of the history of social progress in the Twentieth Century can be described in terms of the transfer of the wider and wider areas of public policy from politics to expertise » (Brooks, 1965 cité dans Haas 1992). Les conseils des experts semblent donc bienvenus par les décideurs. Toutefois, lorsque la communauté d'experts n'arrive pas à un consensus, lorsqu'il y a de l'incertitude ou lorsque l'avis des experts entraîne des solutions impopulaires politiquement, les élus n'hésiteront pas à adopter des politiques qui plairont aux électeurs (Haas 1992 : 11-12). La tentative de réforme du RRQ en est un excellent exemple. Au début des années 2000, la Régie des rentes du Québec ainsi que nombreux actuaires ont convaincu le gouvernement Charest de procéder à une modification du calcul de la rente afin de le rendre plus viable. Les partenaires sociaux ont dénoncé cette réforme en invoquant qu'il y avait trop d'incertitude quant aux rendements des cours boursiers. Devant cette résistance, le gouvernement a abandonné sa tentative de réforme. Il semble donc y avoir une « élasticité de la demande pour les conseils » (Wilson, 1966 cité dans Haas 1992). Si les avis des experts vont dans le sens des préférences des élus, la demande est élevée; si les avis divergent des intérêts des parlementaires, la demande diminue.

Bref, une des leçons à tirer de nos résultats est qu'il ne faut pas tenir pour acquis certains types d'acteur si on veut comprendre comment émergent les politiques publiques. D'une part, les acteurs traditionnels, soit le patronat, les syndicats et l'État, ne sont pas nécessairement également influents. D'autre part, des acteurs à l'extérieur de cette « trinité des relations industrielles » doivent être pris en considération comme l'avait démontré les travaux de Bellemare (2000), Heery et Frege (2006), Morissette (2006), Dupuis (2007a) et Heckscher et Carre (2006). Comprendre le processus d'élaboration des politiques

publiques, peu importe le domaine, implique donc d'étudier chaque catégorie d'acteur pour déterminer sa pertinence. Mentionnons que cette façon de faire suit les recommandations de Kingdon (2003), mais va à l'encontre de la théorie des coalitions plaidantes de Sabatier et Jenkin-Smith (1999) qui cherche à amalgamer les acteurs en deux ou trois coalitions.

#### **6.1.2.2 Différences à l'intérieur d'une catégorie d'acteurs**

Une autre leçon à tirer de nos résultats de recherche est que tous les acteurs à l'intérieur d'une même catégorie ne sont pas égaux dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Notre recension des écrits ne nous avait pas permis d'anticiper ce fait. Nos données ont révélé que des acteurs, en dépit de ressources et de légitimité comparables, accaparent le terrain alors que d'autres s'investissent peu dans le processus. Dans le cas des retraites, certains députés, souvent les mêmes au cours de l'ensemble de la période étudiée, ont fait preuve d'initiative. Certains ministres ont également été plus proactifs que d'autres dans les mêmes fonctions. Certains groupes de pression représentant les employeurs se sont engagés dans une réforme des régimes de retraite alors que d'autres n'étaient pas au courant des enjeux.

Pourquoi certains acteurs se sont investis dans ce processus, que ce soit pour poursuivre une réforme ou la freiner alors que d'autres ont participé du bout des doigts? Nos résultats ne mènent pas à une règle claire. Parmi les groupes représentant les intérêts des employeurs, l'implication semble avoir été coordonnée entre les joueurs : au fédéral, la FCEI, a pris les devants, les autres ont suivi. Au Québec, c'est le CPQ qui fut le leader. Parmi les lobbys d'aînés québécois, c'est plutôt un manque de coordination que nous avons constaté. Chacun des trois groupes de pression étudiés voulant faire avancer ses intérêts plutôt que de s'allier avec d'autres regroupements semblables. Cette situation ne semblait pas se présenter au niveau fédéral où il n'y avait qu'un seul porte-parole, soit CARP. Enfin, il semble que ce soit un intérêt particulier pour la question des retraites, plutôt que l'objet du ministère, qui expliquerait pourquoi certains ministres et députés se sont intéressés à la

question. Par exemple, la presque totalité des projets de loi fédéraux a été proposée par un nombre restreint de députés. Au Québec, on a pu constater que la question de la retraite était plus chère à certains ministres et députés que d'autres, dont Michelle Courchesne et Louise Harel. Dans la fonction publique et les syndicats, l'implication dans le processus d'élaboration des politiques publiques de retraite semblait venir avec le poste. En effet, il y avait plus de constance dans la participation des personnes détenant des postes similaires à travers ces institutions.

On peut donc résumer et tenter de généraliser nos résultats en affirmant qu'une pluralité d'acteurs dépassant les acteurs traditionnels en relations industrielles influence l'élaboration du programme politique. Il existe des différences et des similitudes quant aux acteurs selon qu'ils œuvrent sur la scène fédérale ou québécoise. Une tendance lourde constatée aux deux paliers de gouvernement est que les acteurs semblent s'organiser autour d'experts.

### **6.1.2.3 Importance des experts**

Peu de personnes ont dominé le processus d'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada entre 2003 et 2008. Il s'agissait de trois personnes au total : deux œuvrant au niveau fédéral, un au niveau québécois. Ces personnes n'avaient pas nécessairement de rôle légitime dans le processus, ils travaillaient pour un centre de recherche, une firme d'actuaire (organisme de prestation de services) et la fonction publique respectivement, mais ils avaient énormément d'influence sur les autres acteurs. Ces trois individus avaient en commun d'être considérés comme des experts dans leur domaine.

À partir de ses recherches longitudinales, Kingdon (2003) avait constaté l'influence des experts dans l'élaboration des politiques publiques :

« [...] researchers, academics, and consultants are discussed as being very or somewhat important in 66 percent of the interviews [...]. There are no major differences in these figures between health and transportation, or from one year to another » (Kingdon 2003: 54).

D'autres études citées par Haas (1992) et Dostal (2004) ont également démontré l'impact des experts, tant à l'intérieur du gouvernement qu'à l'extérieur, sur le programme politique. Ces experts, lorsqu'ils s'associent avec des groupes de pression, des fonctionnaires et des élus forment un *iron triangle* (triangles de fer). Ainsi,

« small networks of policy specialists congregate to discuss specific issues, set agendas and formulate policy alternatives outside the formal bureaucratic channels, and they also serve as brokers for admitting new ideas into decision-making circles of bureaucrats and elected officials » (Haas 1992).

Selon Kingdon (2003: 33), ces *iron triangles* ont beaucoup de pouvoir sur les politiques publiques car ils sont difficiles à pénétrer et à contrôler par les acteurs n'en faisant pas partie.

Nos résultats se conforment, à certains égards, aux conclusions des auteurs susmentionnés concernant les experts. Les trois experts qui ont retenu notre attention souhaitaient certaines réformes. Ils collaboraient avec un centre de recherche qui diffusait ce message. Cette position était alors reprise par des groupes de pression. Ceci permettait à la vision d'obtenir plus de soutien devant les décideurs et d'être plus crédible comme solution. Autrement dit, le ralliement des groupes de pression autour d'une position d'expert « donnait des jambes » à cette position et lui permettait de poursuivre son chemin vers l'adoption d'une loi.

Nous voulons toutefois préciser que les choses ne se font pas nécessairement dans cet ordre. Par exemple, il est possible que ce soient les groupes de pression ou les parlementaires qui partent à la recherche d'un expert.

Ce qui ressort de notre étude de cas, et ce qui pourrait être généralisé à d'autres domaines que les régimes de retraite, est donc qu'il est important d'identifier qui sont considérés comme les experts dans un sous-champ particulier. Ces experts seraient très importants dans le processus d'élaboration des politiques publiques même s'ils sont peu visibles par ceux qui ne sont pas dans le domaine. Leur influence est d'autant plus grande lorsqu'ils s'allient avec d'autres acteurs, notamment des groupes de pression, qui les aident à porter leur message.

Qu'avaient de particulier ces experts? Tous trois possédaient une expertise technique : ils étaient actuaires. Toutefois, le message des trois experts n'était pas technique, à la différence des actuaires interviewés ne jouissant pas d'une telle influence. Ces trois experts possédaient également plusieurs années d'expérience dans le domaine et un vaste réseau de connaissances. Ils avaient beaucoup de crédibilité dans le milieu. Leur expérience leur avait montré comment utiliser les stratégies dont il sera question plus loin à leur avantage – ils comprennent bien le jeu de l'élaboration des politiques publiques, ce que Kingdon appelle *political acumen* (Kingdon 2003: 54).

Un dernier point méritant une attention particulière concernant ces experts est leur habileté à sortir des sentiers battus. Leur message était, respectivement, que le gouvernement devrait remplacer en quelque sorte les banques et les compagnies d'assurance dans la prestation des régimes complémentaires de retraite; que le régime de retraite de la fonction publique fédérale soit revu à la baisse afin qu'il s'arrime aux régimes offerts dans le secteur privé et; que le gouvernement augmente les taux de cotisation au RRQ. Ces trois solutions étaient très controversées au cours de la période étudiée. Bien que ces idées commençaient à

recevoir des appuis, il y avait également beaucoup de résistance. Aucune des trois initiatives ne s'est concrétisée au cours de la période étudiée, mais les trois experts étaient sûrs que des réformes en ce sens finiraient par être adoptées. Ce n'était qu'une question de temps. Ils avaient prévu le coup et continuaient à s'investir dans leur projet, notamment en diffusant leur solution sur toutes les tribunes qui leur étaient accessibles, en faisant une veille des problèmes qui apporteraient de l'eau à leur moulin et en dialoguant avec les décideurs.

Selon Kingdon (2003), Haas (1992) et Dostal (2004), cette dynamique est fréquente. Les experts ont typiquement une vision à long terme comparativement aux autres acteurs et il n'est pas rare que les solutions qu'ils mettent de l'avant soient initialement rejetées pour finalement être adoptées quelques années plus tard.

Une exception notable à cette tendance : les groupes d'ânés au Québec. Sans recourir à des experts, ces groupes ont pu obtenir des réformes qui leur étaient favorables. Ceci s'expliquerait par l'utilisation à bon escient des trois stratégies avancées par Kingdon et que nous avons repris dans notre troisième proposition. Voyons de plus près cet énoncé.

### **6.1.3 Proposition 3 : Pour influencer la construction du programme politique et l'élaboration des politiques publiques, les acteurs doivent, à la fois, attirer l'attention, contrôler les choix et mobiliser des appuis en faveur de la position qu'ils privilégient**

Pourquoi certaines lois ont-elles été adoptées alors que d'autres projets de loi sont morts au Feuilleton au cours de la période étudiée? Était-ce parce que certains problèmes avaient pris une telle ampleur que le gouvernement devait réagir immédiatement? Selon Kingdon

(2003) et Lieberman (2002) ce n'est pas toujours le cas. Nos données abondent dans ce sens. Par exemple, le gouvernement Charest voulait à tout prix augmenter les cotisations au RRQ à une époque où plusieurs acteurs trouvaient qu'une telle réforme était prématurée. Ce même gouvernement a voulu légiférer quant aux surplus des caisses de retraite avec le PDL 195 après le moment où nombre de caisses étaient en faillite. Le projet de loi sur la retraite progressive aurait été trop peu, trop tard selon certains. Bref, il ne semble pas exister une concomitance entre les problèmes et les réformes. Peut-être ce manque de synchronisme est dû au fait qu'il faille du temps aux experts pour trouver la solution idéale aux dits problèmes? Pourtant, plusieurs interviewés ont dit travailler sur des propositions de réforme bien avant le début de la période étudiée. Le fait que certains projets de loi aient été couronnés de succès alors que d'autres n'ont pas réussi à être sanctionnés serait peut-être expliqué par le changement de gouvernement. Or, le Parti libéral du Québec a été au pouvoir pendant toute la période étudiée, bien qu'il s'agissait d'un gouvernement minoritaire de 2007 à 2008. Au plan fédéral, le pouvoir est passé des Libéraux aux Conservateurs en 2006, mais les gouvernements ont été minoritaires pendant toute la période étudiée. Nous avons vu dans le chapitre précédent que les réformes n'ont pas coïncidé avec les changements de gouvernement. Plus encore, les répondants ont dit que les changements dans le climat politique entre 2003 et 2008 ne s'étaient pas traduits par des changements dans les politiques de retraite.

#### **6.1.3.1 Importance d'agir sur les problèmes, les solutions et la situation politique**

Bref, un changement dans les problèmes, dans les solutions ou dans la sphère politique ne peut, à lui seul, expliquer une réforme. C'est la présence de ces trois dimensions qui augmente les chances qu'une réforme se produise. Les acteurs à l'offensive doivent donc tenter de créer cette situation favorable à leur cause en attirant l'attention, en contrôlant les choix et mobilisant des appuis en faveur de la position qu'ils privilégient pour qu'une réforme se produise.

En effet, nous avons constaté que les lois adoptées ne sont pas le reflet de l'ensemble des initiatives : certaines traînent, le cheminement d'autres est accéléré. Comme nous l'avons relaté au chapitre précédent, nombre de projets de loi fédéraux ont stagné à la première lecture en Chambre alors que la mise en œuvre des comptes d'épargne libres d'impôt (CÉLI) s'est faite très rapidement. Nous expliquons cette réalité par le fait que les initiateurs des projets de loi non sanctionnés n'avaient pas réussi à convaincre leurs collègues de l'urgence d'agir face aux problématiques que visaient à corriger leurs propositions. Ils n'ont pas non plus convaincu leurs collègues que la solution qu'ils proposaient était pertinente. Le manque de soutien pour ces initiatives a fait en sorte que les initiatives ne se sont jamais concrétisées.

Un autre indice nous permettant de conclure de l'importance de ces trois dimensions est que les interviewés actifs dans le domaine affirmaient qu'il était futile de s'engager dans une démarche s'il ne parvenait pas à réaliser les trois tâches. Par exemple, ils pouvaient reconnaître l'existence d'une problématique ou le bien-fondé d'une solution. Ce fut le cas des syndicats envers la bonification des régimes de base. Mais, s'ils sentaient qu'une autre problématique capterait davantage l'attention du milieu; s'ils croyaient que la solution ne « passerait pas », car elle était incompatible avec ce qui était considéré; ou que, politiquement parlant, il n'y avait « pas d'appétit pour ça », les acteurs n'endossaient pas l'initiative, préférant concentrer leurs efforts pour une réforme qui avait plus de chances de succès. Les acteurs impliqués dans le secteur de la santé aux États-Unis interviewés par Kingdon (2003) avaient le même raisonnement lorsqu'ils décidaient quelles solutions mettre de l'avant.

Nous ne voulons pas laisser croire ici que les acteurs ne s'engagent pas dans une tentative de réforme s'ils ne croient pas qu'elle sera adoptée prochainement. Un expert dans le milieu expliquait qu'une réforme pour laquelle il avait milité avait pris vingt ans pour se réaliser. Il estimait que la démarche dans laquelle il s'embarquait à présent prendrait dix



ans pour se concrétiser. Certains acteurs, en particulier ceux dont la tâche principale est de contrôler les choix, ont une vision à long terme (Kingdon 2003; Dostal 2004). Ce que nous souhaitons avancer est que les acteurs s'investissent beaucoup dans le processus politique. Ils choisissent leurs causes. Même si une cause est compatible avec leurs intérêts, s'ils n'estiment pas être en mesure d'en démontrer l'urgence, de contrôler les options de politiques et de trouver du soutien pour cette cause, ils ne l'endosseront pas.

### **6.1.3.2 Importance d'agir sur les trois courants en même temps**

Ceci nous amène à une deuxième conclusion, à savoir que ces trois tâches ne se suivent pas chronologiquement, elles doivent se dérouler simultanément. On pourrait être tenté de croire que des problèmes surviennent dans un premier temps. Dans un deuxième temps, des spécialistes des politiques s'efforcent de trouver une ou plusieurs solutions à ces problèmes. Et, une fois les solutions en main, on tente de convaincre la classe politique de les adopter. Or, Kingdon (2003) a expliqué que tel n'était pas le cas, que ces trois actions devaient se dérouler parallèlement. Nos résultats de recherche ont confirmé ce fait, à l'instar des recherches empiriques menées par Kamieniecki (2000), Pralle (2006a et 2006b), Bakir (2003) et Haas (1992).

### **6.1.3.3 Importance d'étudier l'ensemble du programme politique**

Nos résultats appuient effectivement la théorie des courants multiples de Kingdon (2003). Nos résultats illustrent également la pertinence d'étudier l'ensemble du programme politique, plutôt qu'uniquement les réformes ayant abouti. Comparer les réformes qui ont échoué avec celles qui ont été adoptées facilement et celles dont le parcours fut plus ardu nous permet d'en apprendre plus sur le processus d'élaboration des politiques. On y voit notamment que plus la convergence est importante entre les courants des problèmes, des solutions et politique, plus les réformes se font aisément. Nous avons classé les initiatives répertoriées dans notre chapitre de résultats en trois catégories aux fins de la discussion : les

échecs, les succès rapides et les succès qui ont pris un certain temps à avoir été sanctionnés (+/-).

Tableau 28: Succès et échecs des initiatives

|                | <i>ÉCHECS</i>                             | <i>(+/-)</i>  | <i>SUCCÈS RAPIDES</i> |
|----------------|---|---------------|-----------------------|
| <b>Fédéral</b> | 17 projets de loi sur la LSV et/ou le RPC | S/O           | C-36; CÉLI            |
| <b>Québec</b>  | Réforme RRQ                               | PL 195, PL 30 | PL 68                 |

Dans la catégorie des échecs, nous incluons les 17 projets de loi fédéraux visant à améliorer la LSV et/ou le RCP n'ayant pas été sanctionnés entre 2003 et 2008. Nous incluons également la réforme avortée du RRQ de 2003. Dans la catégorie des initiatives ayant abouti, mais non sans heurts, nous incluons les projets de loi québécois 195, donnant une voix aux retraités sur les surplus des caisses de retraite, et 30, encadrant l'administration et le financement des régimes de pensions agréés. Malgré une résistance, ces deux projets de loi ont été sanctionnés. Enfin, les initiatives du gouvernement fédéral C-36 et la création des CÉLI ainsi que le projet de loi québécois 68 sur la retraite progressive ont été adoptées rapidement.

Comme mentionné plus haut, notre étude de cas suggère que ces résultats ne sont pas le reflet des problèmes touchant la communauté des retraites entre 2003 et 2008. Ces résultats ne coïncident pas non plus avec des percées au niveau des politiques publiques. Enfin, ces résultats ne sont pas liés avec les élections. Nos entrevues et notre analyse documentaire indiquent plutôt que les réussites et les échecs reflètent les stratégies mises en œuvre par les acteurs pour faire converger les trois courants ou, au contraire, les empêcher de converger.

Les initiatives réussies s'expliquent par l'ouverture de fenêtres politiques. Rappelons que, selon Kingdon (2003), lorsque les trois courants convergent, ils ouvrent une fenêtre politique facilitant une réforme. La convergence est partielle lorsque deux courants sur trois

se rencontrent. C'est le cas lorsque les experts trouvent une solution pertinente à un problème pressant, mais que le courant politique n'est pas au rendez-vous (ex. réforme du RRQ) ou quand les acteurs du courant politique sont préoccupés par un problème aigu, mais qu'aucune solution ne leur semble acceptable. La convergence est totale lorsque les trois courants s'unissent. Ici, les acteurs profitent de la réceptivité des élus pour faire valoir leur solution à un problème perçu comme méritant une attention particulière. Kingdon (2003) ajoute que la convergence totale, comparativement à la convergence partielle, augmente significativement les chances qu'un sujet se retrouve à l'*agenda* gouvernemental et qu'une décision soit prise à ce sujet. Dans le cas des réformes ayant été adoptées rapidement, la convergence était totale. Dans le cas des PDL 195 et 30, la convergence était partielle ce qui avait forcé les acteurs à l'offensive à bousculer les choses. Voyons de plus près chacun de ces exemples.

#### *6.1.3.3.1 Échecs*

Dans un premier temps, voyons comment l'absence de convergence a fait échouer des initiatives fédérales et québécoises.

##### *6.1.3.3.1.1. 17 projets de loi sur la LSV / RPC*

Nous avons vu précédemment que presque toutes les tentatives de réforme de la LSV et du RPC ont échouées. Ces réformes visaient, entre autres, à diminuer l'exigence de résidence au Canada pour avoir droit aux prestations, supprimer les limites à la rétroactivité du Supplément de revenu garanti et créer un poste d'ombudsman des pensions. Les partis d'opposition, soit le BQ et le NPD, avec le soutien des groupes d'aînés, qui étaient en faveur de ces réformes faisaient valoir le manque d'équité des politiques actuelles. De plus, ils faisaient valoir que les solutions qu'ils proposaient à ces problèmes étaient simples et en

accord avec d'autres lois. Les partis au pouvoir et RHDSC ne partageaient pas cet avis. Ils ne considéraient pas que les programmes en place étaient problématiques. Au contraire, ils étaient équitables envers l'ensemble des Canadiens. Plus encore, les solutions proposées par les aînés et les partis d'opposition risqueraient de créer davantage de problème en nuisant à la viabilité du système. Ainsi, 17 des 18 projets de loi visant à réformer la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pension du Canada ont échoué, faute d'appui du parti au pouvoir. D'une part, car les décideurs ne s'entendaient pas sur l'existence même de la problématique. D'autre part, les solutions proposées n'étaient pas considérées viables.

#### 6.1.3.3.1.2. Réforme du RRQ

En 2004, le PLQ, soit le parti au pouvoir, la Régie des rentes du Québec ainsi que des actuaires souhaitaient réformer le régime de rentes du Québec en modifiant le calcul de la rente. Ces acteurs ont fait valoir que maintenir le *statu quo* nuirait à la viabilité du régime à long terme. La nouvelle formule pour calculer la rente s'appuyait sur les recommandations d'actuaires provenant tant du secteur public, dans ce cas-ci la Régie, que du secteur privé. Malgré l'appui de ces experts, la réforme a avorté car les partenaires sociaux ne reconnaissaient pas l'urgence d'agir. En effet, la CSN, la FTQ, les groupes d'aînés et les députés dans l'opposition considéraient que la situation économique et financière était trop volatile. Selon ces acteurs, il était préférable que la situation se stabilise avant de procéder à des réformes. Il était possible que la situation se résorbe d'elle-même et que la viabilité du RRQ ne soit pas en péril. La solution proposée par le PQ, la Régie et les actuaires n'étaient donc pas opportune. Faute de pouvoir s'entendre sur l'importance de la problématique et sur la pertinence de la solution, le gouvernement a choisi de ne pas se mettre à dos les aînés et les travailleurs. Le projet de réforme a donc été abandonné.

#### 6.1.3.3.2 Succès laborieux

Les années 1990 avaient été marquées par de bons rendements des régimes de retraite et certains employeurs avaient arrêté de cotiser au régime pendant quelques années. Lorsque la situation économique a basculé au début des années 2000, les régimes étaient soudainement sous-financés et les employeurs ne pouvaient plus payer, en partie ou en totalité, les prestations de retraite qu'ils avaient promises à leurs employés. Les projets de loi québécois 195 et 30 visant à encadrer les régimes complémentaires de retraite ont été adoptés, non sans heurts, pour prévenir que cette situation ne se reproduise. Ceci est dû à la convergence partielle des trois courants de Kingdon. En effet, les acteurs s'entendaient sur la problématique et les aînés ont trouvé des appuis parmi la classe politique. Par contre, tous les acteurs concernés ne s'entendaient pas sur la solution.

6.1.3.3.2.1. *Projet de loi 195 Loi modifiant la loi sur les régimes complémentaires de retraite et le  
Projet de loi 30 Loi modifiant la loi sur les régimes complémentaires de retraite,  
notamment en matière de financement et d'administration*

Le P.L. 195, proposé par un député du PLQ, se voulait une solution à cette fâcheuse situation en donnant une voix aux retraités lorsqu'il s'agissait de prendre une décision au sujet de leur régime de retraite. Dans la même veine, le P.L. 30, proposé par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, visait à mieux encadrer le financement et la gouvernance des régimes de retraite complémentaires.

Tous les acteurs reconnaissaient la problématique d'une mauvaise gestion et d'un sous-financement des régimes de pension agréés. Par contre, le patronat et les syndicats n'étaient pas d'accord avec les solutions proposées, soit laisser intervenir les retraités dans la prise de décision et un encadrement qu'ils jugeaient trop serrés de ces régimes établis volontairement par les employeurs. Selon les partenaires sociaux, ces solutions feraient plus de tort que de bien. Les aînés avaient néanmoins réussi à obtenir l'appui du gouvernement et ces deux projets de loi, malgré la forte opposition ont été sanctionnés.

#### 6.1.3.3.3 Succès

Voyons enfin trois cas où les courants des problèmes, des solutions et politique ont convergé menant à l'adoption rapide de réformes. Au fédéral, ce fut le cas du projet de loi C-36 et du compte d'épargne libre d'impôts (CÉLI). Au Québec, ce fut le cas du projet de loi 68.

##### 6.1.3.3.3.1. C-36 *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la sécurité de la vieillesse*

Le projet de loi C-36 apportait des changements mineurs à la Sécurité de la vieillesse et au Régime de pensions du Canada, notamment le renouvellement automatique du Supplément de revenu garanti et l'autorisation de transactions et de prestations de services électroniques. Les aînés, la fonction publique ainsi que les parlementaires reconnaissaient la désuétude de certains aspects de ces deux programmes. De plus, les solutions proposées étaient considérées comme simples et efficaces. Par conséquent, toutes les parties prenantes ont appuyé cette réforme qui a rapidement été adoptée.

##### 6.1.3.3.3.2. Compte d'épargne libre d'impôt (CÉLI)

Le manque d'accessibilité des régimes complémentaires de retraite est reconnu par les partenaires sociaux, les chercheurs et les actuaires. En effet, 50% de la population canadienne n'épargne pas suffisamment en prévision de la retraite. Les CÉLI, qui permettent aux contribuables d'épargner à l'abri de l'impôt, notamment en vue de la retraite semble donc être une solution, parmi d'autres, pour remédier à ce problème. Pour cette raison, il n'y a pas eu d'opposition à cette initiative du ministre des Finances du Canada et cette réforme à la *Loi de l'impôt sur le revenu* a rapidement été adoptée.

6.1.3.3.3. *Projet de loi 68 Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives*

Enfin, le projet de loi 68 facilitant la retraite progressive est un dernier exemple de convergence des trois courants de Kingdon menant à une adoption rapide d'une réforme. En effet, le patronat et les syndicats avaient reconnu depuis plusieurs années les obstacles à la retraite progressive et avaient travaillé de concert pour trouver une solution à ce problème. Leurs recommandations ont été soumises au gouvernement qui a rédigé un projet de loi reflétant ces recommandations. Les partenaires sociaux ont naturellement appuyé cette initiative du gouvernement et le projet de loi a été sanctionné.

Nous pouvons donc conclure sur cette troisième proposition que la construction du programme politique et l'élaboration des politiques publiques sont le résultat des stratégies des acteurs, ces stratégies étant, à la fois, d'attirer l'attention, de contrôler les choix et de mobiliser des appuis en faveur de la position qu'ils privilégient. Réaliser ces trois actions augmente les chances que le courant des problèmes, des solutions et politique convergent. S'il y a convergence, la probabilité qu'il y ait une réforme devient forte.

#### **6.1.4 Proposition 4 : Pour attirer l'attention, il faut définir un problème et soutenir cette définition**

Nous avons vu au chapitre précédent que les acteurs avaient défini, conformément à la théorie de Kingdon (2003), les problèmes qu'ils voulaient voir rectifiés par une réforme. Ils avaient également soutenu leur définition avec des indicateurs, des événements marquants et de la rétroaction comme le prévoyait la théorie. Après avoir fait le bilan des initiatives

qui ont fonctionné et celles qui ont échoué, nous sommes en mesure de nous demander : est-ce qu'une façon de définir le problème est meilleure qu'une autre? – La recension des écrits prévoyait qu'« élargir le problème » en maximisant la population touchée ou en rattachant le problème à des préoccupations plus larges telles la santé ou une crise budgétaire augmenterait les chances de réforme (Stone 1989; Soroka 2002b; Green-Pedersen et Wilkerson 2006; Pralle 2006b).

On est également en mesure de se demander s'il est préférable d'appuyer notre définition sur des indicateurs? Sur des événements marquants? Sur de la rétroaction? – Les recherches empiriques de Bakir (2003) et de Kamieniecki (2000) indiquaient que la rétroaction négative favorisait les réformes alors que Michaels, Goucher et McCarthy (2006) et de Baumgartner et Jones (1993) avaient montré que les événements marquants étaient les principaux propulseurs de réformes.

Nos résultats ne nous permettent pas de conclure qu'une stratégie soit supérieure à une autre. Ceci laisse croire qu'agir uniquement sur la définition du problème ne suffit pas pour faire avancer les réformes. Contrôler les choix et recevoir des appuis est tout aussi nécessaire.

#### **6.1.4.1 Relation entre la définition du problème et son avancement sur l'*agenda***

Nous avions prévu que les acteurs à l'offensive réduiraient les problématiques à des questions de viabilité et d'équité (Baumgartner et Jones 1993). Ce fut effectivement le cas comme nous l'avons montré au chapitre précédent. Toutefois, on ne peut établir de lien entre la façon de définir un problème et le succès d'une réforme. Au Québec, les projets de loi 30 et 195 tentaient de corriger le manque de viabilité des régimes complémentaires de retraite et ont été adoptés malgré la forte résistance des partenaires sociaux. D'autres réformes visant à assurer la pérennité du Régime de rentes du Québec n'ont pu se concrétiser. Au niveau fédéral, il y a eu de multiples tentatives de réformes des politiques



publiques de retraite. La totalité des 18 projets de loi répertoriés visait à corriger un problème d'équité. Or, un seul fut adopté, soit C-36. Bref, ce n'est pas parce qu'on recadre une problématique en termes de viabilité et d'équité, par opposition à un débat plus technique, que cette problématique sera corrigée par une réforme.

#### **6.1.4.2 Relation entre la façon d'appuyer la définition du problème et son avancement à l'*agenda***

Si la façon de définir le problème n'influence pas sa progression sur l'*agenda*, peut-être est-ce la façon d'appuyer sa définition qui expliquerait les succès et les échecs? Au chapitre cinq, nous avons illustré que les acteurs mobilisaient les indicateurs, les événements marquants et la rétroaction des parties prenantes pour inciter les décideurs à adopter des réformes. Dans le cas des retraites au Québec et au Canada entre 2003 et 2008, il semble que les événements marquants aient eu le plus de succès. Les résultats des changements dans les indicateurs et de la rétroaction semblent plus mitigés.

##### *6.1.4.2.1 Importance des indicateurs*

Nos entrevues et notre analyse documentaire démontraient que les acteurs accordaient beaucoup d'importance aux statistiques et aux données en général. Nous avons également vu le rôle privilégié que détenaient les experts des données. Or, les années 2003 à 2008 ont été marquées par des bouleversements socio-économiques. Il y a eu d'importantes fluctuations dans certains indicateurs, notamment les rendements boursiers. D'autres indicateurs ont atteint des sommets jugés critiques par certains, dont le ratio retraités-travailleurs et le nombre de fonds sous-financés. Cependant, ces indicateurs n'ont pas eu de résultats prévisibles sur les politiques publiques en matière de retraite.

Par exemple, la théorie de Kingdon (2003) prévoit que des changements importants dans les indicateurs seraient corrélés avec l'avancement sur l'ordre du jour. Au cours des années 2000, les rendements des caisses ont énormément fluctué ce qui avait une incidence sur le Régime de rentes du Québec, les régimes de pension agréés, qu'ils soient à prestations ou à cotisations définies, ainsi que les RÉER. On aurait donc pu s'attendre à ce que tous les acteurs souhaitent des réformes à ces régimes. Les actuaires et les fonctionnaires à la Régie des rentes du Québec étaient d'ailleurs en faveur de mesures réduisant les déficits anticipés du régime. Les partenaires sociaux, quant à eux, ont voulu stopper les réformes du RRQ et des régimes à prestations déterminées. Ces acteurs affirmaient qu'il y avait trop de fluctuations dans les cours boursiers pour procéder à une réforme à ce moment-là. Il était préférable d'attendre que la tempête soit passée pour prendre une décision éclairée quant aux hausses des taux.

#### 6.1.4.2.1.1. Impacts de l'incertitude quant aux indicateurs

Cet épisode dans le domaine des retraites révèle comment l'incertitude quant à une problématique peut avoir des impacts sur les politiques publiques (Haas 1992: 14). Dans ce cas, il y avait beaucoup d'incertitude quant à l'évolution des fonds de retraite. En outre, il s'agissait d'un sujet hautement technique où les élus à l'Assemblée nationale ne possédaient vraisemblablement pas tous l'expertise requise pour comprendre les tenants et aboutissants des différentes options qui leur était présentées. Selon Haas (1992), il y a deux écoles de pensée quant à ce que feraient les décideurs face à une telle situation :

« Those informed by organization theory presume that decision makers will seek information and defer to actors who are able to provide technical advice. Those applying the political literature presume that leaders will only defer to technical advice that will enable them to pursue preexisting ends and to expand political coalitions.» (Haas 1992: 14)

Les élus, en adoptant le point de vue des partenaires sociaux plutôt que celui des experts, ont confirmé ce que Haas présente comme la littérature en science politique.

Nous avons également jugé que le taux de couverture des régimes complémentaires de retraite était un indicateur significatif. Les statistiques démontraient que la moitié de la population canadienne n'avait pas accès à ces régimes entre 2003 et 2008. Bien que cette réalité ait été définie comme étant problématique par le patronat, les syndicats, les chercheurs et les actuaires, elle n'a pas reçu beaucoup d'attention de la part des décideurs québécois. Au contraire, le législateur québécois a promulgué deux lois améliorant les régimes à prestations déterminés, dont ne jouissent qu'une minorité de citoyens. Ces lois ont été adoptées, entre autres, en réaction aux événements concernant la dissolution ou la réduction des régimes dans l'industrie de l'acier.

#### *6.1.4.2.2 Impact des événements marquants*

À la lumière de ces faits, pourrait-on alors conclure que les événements marquants, tels les cas d'Acier Atlas et de la mine Jeffrey, sont plus efficaces pour propulser un item sur l'*agenda* politique que les changements dans les indicateurs? Des études dans le domaine de l'environnement réalisées par Michaels, Goucher et McCarthy (2006) et de Baumgartner et Jones (1993) allaient dans ce sens. Notre étude de cas dans le domaine des retraites au Québec et au Canada entre 2003 et 2008 semble également indiquer que ce soit le cas. En effet, les projets de loi 30, 195 et 102 avaient ces événements en toile de fond. Par contre, il faut préciser que la faillite de certains régimes ne saurait expliquer le projet de loi québécois 68 sur la retraite progressive, les CÉLI et C-36.

#### *6.1.4.2.3 Impact de la rétroaction*

La rétroaction du milieu en faveur de ces réformes expliquerait-elle pourquoi le PDL 68, les CÉLI et C-36 ont été adoptés? Il semble que la rétroaction soit une façon d'appuyer sa

définition. Par exemple, le législateur québécois aurait pris en compte l'avis des partenaires sociaux dans l'adoption du projet de loi sur la retraite progressive. Toutefois, il a choisi d'ignorer leurs demandes et aller dans le sens des aînés lorsqu'il a promulgué les lois encadrant les régimes complémentaires de retraite. Du côté fédéral, le législateur a répondu aux attentes des aînés en permettant le fractionnement des revenus de retraite et en améliorant le RPC et la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* avec la loi C-36. Il n'a cependant pas inclus la rétroactivité dans cette loi demandée par plusieurs groupes d'aînés. Enfin, nous n'avons pas repéré de rétroaction allant dans le sens des CELI. À l'instar de Bakir (2003) et de Kamieniecki (2000), nous arrivons à la conclusion que les décideurs ont une écoute sélective de la rétroaction. On donne suite à certains points de vue alors que d'autres sont ignorés.

Nous concluons sur notre quatrième proposition en avançant qu'attirer l'attention sur un problème est une condition nécessaire pour qu'une réforme ait lieu. Cette conclusion est compatible avec les recherches effectuées, entre autres, par Kingdon (2003), Pralle (2006a et 2006b), Michaels, Goucher et McCarthy (2006) ainsi que Bakir (2003) dans les domaines aussi variés que la santé, le transport, l'environnement et l'économie.

Pour attirer l'attention, les acteurs doivent définir le problème. Dans tous les cas, le problème était défini en fonction d'une atteinte à l'équité entre les citoyens ou à une atteinte à la viabilité du régime. Il ne semble pas qu'une option soit préférable à l'autre.

Les acteurs doivent également soutenir leur définition par des indicateurs, des événements marquants ou de la rétroaction. Dans le cadre de notre recherche, les événements marquants ont eu un impact plus positif que les deux autres outils sur la progression d'un item sur l'*agenda*. Les recherches dans le secteur du transport aux États-Unis réalisées par Kingdon (2003) ainsi que des recherches dans le domaine de l'environnement au Canada réalisées par Michaels, Goucher et McCarthy (2006) vont dans le même sens. Par contre, les

événements marquants dans le secteur de la santé ne semblent pas avoir eu le même impact selon Kingdon (2003 : 95). Peut-être l'impact des événements marquants est relatif au rôle que joue l'État? Par exemple, si l'État est le prestataire de service, il sera moins sensible à ces événements. Par contre, si l'État joue le rôle de régulateur et qu'une crise survient, il sera plus enclin à réajuster le tir pour éviter une autre crise similaire.

Bref, les acteurs dans un domaine particulier devraient apprendre à utiliser les événements marquants à leur avantage. Ces événements sont rares et souvent peu souhaitables, mais peuvent néanmoins faire avancer les politiques en attirant l'attention sur une problématique. Parallèlement à attirer l'attention sur une problématique, soit en publicisant des événements marquants, des indicateurs ou de la rétroaction ou, les acteurs devront concurremment contrôler les choix et recevoir des appuis.

### **6.1.5 Proposition 5 : Pour contrôler les choix, il faut appuyer sa solution privilégiée et habituer les autres acteurs à cette solution**

Pourquoi certaines solutions ont-elles été retenues alors que d'autres ont été rejetées? Dostal (2004), Pralle (2006a et 2006b), Haas (1992) et Kamieniecki (2000) avaient montré que fonder une solution sur la science augmentait les chances que cette solution soit retenue. Les recherches de Stone (1989), de Pralle (2006a et 2006b) ainsi que de Morissette (2006) avaient montré que fonder une solution sur une innovation réussie ailleurs pouvait également hausser les chances d'adoption.

Nous avons vu dans la problématique de cette recherche les quatre familles de solutions aux problèmes de retraite envisagées par les acteurs. Ces catégories de solutions sont classées selon leur complexité : les réformes paramétriques qui apportent des changements

relativement mineurs aux régimes existants, les réformes radicales qui transfèrent le risque d'une partie prenante à une autre, les réformes architecturales qui modifient le poids des régimes entre eux et, enfin, les réformes du marché du travail qui agissent à plusieurs niveaux pour prolonger la vie active (Disney 2003). Nous avons été surpris de constater, à partir de notre étude de cas, l'engouement pour les réformes radicales au détriment des réformes paramétriques. La recension documentaire nous avait prédit le contraire. Nos entrevues et notre analyse des données avaient également révélé que les réformes architecturales gagnaient du terrain alors que les réformes du marché du travail semblent être considérées comme acquises. Comment le sous-champ des retraites est-il arrivé à ce programme politique? Autrement dit, comment les acteurs ont-ils réussi à contrôler les choix pour que les réformes radicales soient considérées?

#### **6.1.5.1 Évolution de la compréhension du problème et de la complexité des solutions**

Nos travaux nous conduisent à l'idée que les solutions évoluent face à une même problématique de départ. Lorsqu'ils rencontraient un problème en matière de retraite, les décideurs répondaient spontanément par une réforme paramétrique. Après une analyse détaillée, ces mêmes acteurs en venaient à la compréhension que le problème était plus fondamental qu'ils ne l'avaient cru au départ. Une réforme radicale s'imposait alors. Toutefois, certains acteurs, parmi lesquels des experts ainsi que des groupes de pression représentant les intérêts du patronat, des travailleurs et des femmes, considéraient que la vraie source des problèmes qui ont marqué la période 2003-2008 est l'architecture du système de retraite canadien. Pour cette raison, un nombre croissant d'entre eux ont considéré des réformes architecturales. L'idée commençait à faire son chemin dans le milieu des retraites canadien, mais ne semblait pas avoir gagné du terrain parmi les décideurs en 2008. Nous prétendons également que les réformes du marché du travail ne sont pas l'aboutissement de la séquence paramétrique-radical-architectural. Plutôt, il s'agit d'une famille de solutions relativement distincte qui a ses sources dans les théories économiques du marché du travail fondées sur l'offre de travail. Illustrons nos hypothèses

par des exemples tirés de notre étude de cas. Nous présenterons d'abord les réformes qui ont été rejetées d'emblée. Dans un deuxième temps, nous regarderons les tentatives de réformes qui ont été débattues, puis abandonnées. Nous passerons ensuite aux réformes ayant été sanctionnées pour conclure avec les innovations qui gagnent en popularité parmi les acteurs du domaine des retraites.

Les 18 projets de loi recensés au cours des 38<sup>e</sup> et 39<sup>e</sup> législatures fédérales ont connu peu de succès, une seule de ces initiatives s'est concrétisée par une loi. Ils visaient tous des améliorations mineures aux régimes existants, ils étaient donc de nature paramétrique. En fait, la plupart des réformes paramétriques se retrouvant au programme politique entre 2003 et 2008 ont été proposées par les députés fédéraux. Les arguments employés pour freiner ces réformes restaient également dans le registre du paramétrique, les opposants faisant valoir que ces réformes seraient trop coûteuses. En outre, les opposants avançaient que les régimes actuels étaient compatibles avec les politiques existantes. Bref, malgré de nombreuses discussions, car ces projets de loi ont été débattus à plusieurs reprises aux Communes au cours de la période étudiée, le débat sur ces questions ne semble pas avoir été au-delà du paramétrique.

Les débats lors des consultations publiques de 2003 entourant le document *Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec* ont été plus loin que les discussions d'ordre paramétrique mentionnées plus haut. Rappelons que ce document proposait de modifier les calculs du RRQ pour inciter les travailleurs à rester sur le marché du travail plus longtemps. Même si cette initiative s'est soldée par un échec, elle a amené les acteurs à se positionner sur les nouvelles réalités démographiques québécoises, les inégalités que ces réalités pouvaient entraîner quant à la retraite et les modifications qu'il faudrait apporter à l'ensemble du marché du travail. Cette solution n'a pas réussi à s'imposer, faute d'appuis. Elle n'avait pas les appuis nécessaires, car malgré ses mérites techniques attestés par

plusieurs actuaire, il s'agissait de la mauvaise solution au mauvais problème au mauvais moment selon les partenaires sociaux.

Mentionnons qu'il n'est pas rare que les solutions mises de l'avant par les experts soient rejetées initialement. Dans plusieurs cas, ces mêmes solutions finissent par être adoptées quelque temps plus tard. Kingdon (2003) donne des exemples tirés des secteurs de la santé et du transport où les propositions des experts étaient trop avant-gardistes pour les valeurs de l'époque. Avec le temps, les valeurs de la population ont évolué et les solutions ont été peaufinées. Éventuellement, les recommandations des experts furent adoptées moyennant quelques changements. Notre recherche couvre seulement les années 2003 à 2008. Il sera intéressant de voir si les tentatives de réforme échouée refont surface dans les années à venir.

Regardons maintenant les réformes qui ont eu du succès. Cette catégorie comprend des initiatives qui ont été adoptées avec peu de résistance, dont le projet de loi 68 sur la retraite anticipée au Québec ainsi que les CÉLI et la loi C-36 au fédéral. À l'opposé, les projets de loi 30 et 195 ont connu plus de résistance. Les réformes adoptées aisément avaient en commun le fait d'être peu contentieuses – les décisions rentables politiquement sont plus faciles à adopter selon Michaels, Goucher et McCarthy (2006). En parlant des CÉLI et des projets de loi 68 et C-36, les acteurs disaient que ces initiatives étaient fondées sur le gros bon sens. Il faut également dire que les C-36 et le PDL 68 étaient l'aboutissement de plusieurs tentatives de réformes antérieures. Le projet de loi fédéral C-36 incluait les dispositions paramétriques moins controversées qui se retrouvaient dans les nombreux projets de loi fédéraux au cours de la 38<sup>e</sup> législature et au début de la 39<sup>e</sup> législature. Le projet de loi 68 adopté en mai 2008 reprenait des suggestions mentionnées lors de la consultation publique de 2003 sur l'amélioration du RRQ.



Les projets de loi québécois 30 et 195, quant à eux, étaient des innovations. Ils proposaient des réformes radicales en donnant plus de pouvoir aux retraités dans les décisions concernant les régimes à prestations déterminées. Il n'avait jamais été question de ce type de réforme auparavant. Il n'est donc pas surprenant que ces projets de loi aient divisé la communauté des retraites au Québec à ce point. D'une part, les aînés fondaient leur position sur le droit civil. Les partenaires sociaux qui s'y opposaient faisaient également intervenir le droit, mais le droit du travail cette fois en soulignant que les représentants des travailleurs et les employeurs étaient les seuls habilités à prendre des décisions sur les régimes de pension agréés. Les partenaires sociaux ont également fait valoir des théories économiques. Ces débats musclés n'ont pas été en vain, du moins pas pour les aînés qui ont obtenu des gains. Plus encore, les questions soulevées par ces débats se sont retrouvées dans les consultations publiques se déroulant en Ontario, en Colombie-Britannique et en Alberta. Plusieurs acteurs que nous avons interviewés avaient d'ailleurs reconnu que le Québec avait défriché le terrain sur cette question et avait proposé de réelles innovations.

Mentionnons enfin deux solutions pour réduire l'iniquité entre les travailleurs ayant accès à des régimes de pensions agréés et ceux qui n'y ont pas accès. Les cotisations volontaires supplémentaires sont une première solution. Il s'agit ici d'une innovation par rapport au système de retraite actuel. Les protagonistes de cette solution appuient leur proposition sur des réformes similaires adoptées en Australie, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. La forme exacte que prendront ces cotisations n'est pas encore définie, mais il semble que l'idée fait son chemin parmi les acteurs impliqués dans le domaine des retraites. Une deuxième solution serait de réduire la générosité des régimes de retraite de la fonction publique, en particulier, du régime de la fonction publique fédérale. Cette solution serait fondée sur le gros bon sens selon certains. Pour l'instant, cette solution se retrouve à l'*agenda* de quelques acteurs seulement, dont des lobbys d'employeurs, des organismes de prestations de service et un centre de recherche, mais il est possible que l'idée gagne du terrain au cours des prochaines années.

#### *6.1.5.1.1 L'impact des innovations*

On constate qu'il y a eu plusieurs nouvelles initiatives en matière de retraite au cours des dernières années dans les pays occidentaux. Nos résultats démontrent qu'introduire ces nouvelles idées au Québec et au Canada passait mieux si on pouvait se référer à ces innovations mises en œuvre ailleurs (Haas 1992: 4) et Kingdon (2003: 6). Ce dernier donne l'exemple d'une initiative en prestation de soins de santé ayant du succès au niveau d'un état américain a été repris par le gouvernement fédéral pour être mis en œuvre dans l'ensemble du pays. Pralle (2006a: 988), quant à elle, a démontré comment des innovations dans le domaine de l'environnement adoptées en matière de pesticides dans une municipalité ont été reprises par d'autres municipalités canadiennes. Dans notre étude, les innovations provenant d'ailleurs tel que la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont en effet été mobilisées par les acteurs d'ici pour promouvoir les innovations comme la modification du calcul de la rente ou la mise en place de nouveaux régimes qu'ils ont soutenues.

#### *6.1.5.1.2 Quelques mots sur l'apprentissage*

Le temps passé par les acteurs à discuter des défis entourant les retraites et des innovations en cette matière a permis aux acteurs d'en apprendre davantage sur cette problématique et de devenir plus conscient de son ampleur. Cette notion d'apprentissage revient souvent dans les écrits en science politique, elle est définie comme :

« a relatively enduring alteration in behavior [... when] key members of the organization change their beliefs, attitudes, or values as a function of the learning that occurs when members of the organization, acting on its behalf, interact with those outside of the organization's boundaries » (Michaels *et al.* 2006: 985).

L'apprentissage peut se faire à partir de plusieurs sources et servir plusieurs fins. Les trois études de cas de Michaels, Goucher et McCarthy (2006) ont fourni des exemples de crises

écologiques ayant obligé les fonctionnaires et les environmentalistes à tirer des leçons de ces situations difficiles afin de pouvoir mieux composer avec de nouvelles crises. À l'inverse, l'apprentissage s'est fait à travers des victoires politiques dans l'étude de cas de Pralle (2006a et 2006b). Les regroupements de citoyens partageaient avec d'autres groupes similaires comment ils s'y étaient pris pour faire adopter des lois en leur faveur.

D'autres, comme Morissette (2006) qui a étudié la réforme de l'article 45 du Code du travail du Québec, ne concluent pas à un tel apprentissage :

« [...] en dépit de toutes les études, les débats, les rapports, les avenues de compromis sur l'article 45, il n'y a pas eu d'apprentissage significatif entre les coalitions, du moins pas suffisamment pour qu'elles révisent leur croyances. » (Morissette 2006: 520).

Dans notre cas, l'apprentissage ne s'est pas fait en réaction à des événements particuliers. L'apprentissage n'a pas non plus été limité à quelques acteurs. C'est plutôt l'ensemble des acteurs impliqués dans le domaine des retraites au Québec et au Canada qui ont appris sur les innovations en matière de retraite des experts lors des commissions publiques. Lorsque les consultations publiques sur l'encadrement et le financement des régimes complémentaires de retraite, notamment les régimes de pension agréés, ont débuté, les acteurs se penchaient principalement sur les failles de ces régimes. Plus la discussion progressait, plus les acteurs arrivaient à la conclusion que le véritable problème de ce palier de retraite était le manque d'accessibilité et d'adéquation de ces régimes. Par conséquent, il ne fallait pas uniquement se concentrer sur les failles propres à ces régimes, mais adopter une vision plus large du problème. Par exemple, il faudrait également songer à modifier l'architecture du système pour faire en sorte que plus de personnes seraient couvertes, et mieux couvertes, à la retraite. Nos entrevues ont d'ailleurs révélé que les croyances et les attitudes des partenaires sociaux et des groupes de pression quant à la problématique des régimes complémentaires de retraite se sont modifiées entre 2003 et 2006. Leurs croyances et attitudes quant aux solutions architecturales pouvant potentiellement permettre à plus de

personnes de percevoir des régimes complémentaires de retraite se sont modifiées entre 2003 et 2006 suite aux présentations de quelques experts lors de ces forums de discussion. Plus encore, les experts œuvrant sur la scène fédérale ont suivi les consultations publiques québécoises. Leurs recommandations lors des consultations publiques sur le même sujet en Ontario et en Colombie-Britannique et en Alberta intégraient les apprentissages qui s'étaient faites lors des consultations québécoises. Ainsi, les discussions sur les régimes complémentaires de retraite dans le reste du Canada tablaient sur les acquis en intégrant dès le départ des solutions architecturales et permettaient d'amener la discussion plus loin. On ne réinventait pas ainsi la roue à chaque fois. Nous pouvons donc parler d'un apprentissage chez les acteurs.

#### *6.1.5.1.3 Contrôler les choix et mobiliser les bons arguments au moment opportun*

La diffusion d'idées est au cœur du courant des politiques. Au départ, les acteurs apprennent collectivement, comme nous venons de le voir. Après un certain temps, les concepts sont mieux définis et les positions commencent à se cristalliser. Il faut alors convaincre les autres entrepreneurs politiques à se rallier à notre conception. Les acteurs peuvent employer différentes tactiques pour influencer les autres acteurs dans le domaine.

Si le débat est bien entamé et que des positions opposées luttent pour une place dans le programme politique, il faut alors diversifier son arsenal comme l'avait prévu Pralle (2006b). Par exemple, dans le cas des PDL 30 et 195, les acteurs se sont fondés sur des logiques juridiques et économiques. Mentionnons que dans ces deux cas, la diversité des arguments n'avait pas mené au succès. En effet, les aînés qui s'appuyaient uniquement sur une logique juridique ont rapporté cette bataille. Ceci laisse supposer que des actions dans les deux autres courants sont à prendre en considération. Nous avons également constaté qu'une solution fondée uniquement sur des aspects techniques n'avait pas porté des fruits. Il semble que le danger ici est de voir seulement la pointe de l'iceberg. Si les autres acteurs soulèvent ce point, la solution a peu de chance de se retrouver au programme politique.

Enfin, il semble que les solutions qui sont considérées comme étant fondées sur le « gros bon sens » aient le plus de chances de succès. Toutefois, avant d'en arriver là, il aura fallu aux acteurs de bien préparer le terrain. Ceci nous amène au deuxième volet de notre cinquième proposition, à savoir habituer les autres acteurs à notre solution.

#### *6.1.5.1.4 Le « gros bon sens »*

Avant d'aller plus loin, il est pertinent de revenir ici sur la notion de gros bon sens. Plusieurs interviewés n'ont pas fondé leur proposition de solution sur la science ou sur des innovations. Ils ont plutôt affirmé que leur proposition relevait du gros bon sens. Cette justification peut sembler faible comme assise. Pourtant, certaines réformes ayant été adoptées reposaient sur le gros bon sens (Kingdon, 2003; Baumgartner et Jones, 1993 : 5). D'ailleurs, cette notion rappelle ce que Kingdon (2003) appelle « an idea whose time has come » à la première page d'*Agendas, Alternatives, and Public Policies* et qu'il définit comme:

« signs like sustained and marked changes in public opinion, repeated mobilization of people with intensely held preferences, and bandwagons onto which politicians of all persuasions climb » (Kingdon 2003: 1).

Il semble que derrière ce concept se cache des connaissances et des valeurs qui font en sorte qu'une proposition apparaît comme étant la seule option logique à mettre en œuvre et ce, le plus rapidement possible. Nous avançons ainsi que qualifier une proposition de gros bon sens est révélateur. Ça dénote que l'entrepreneur politique est convaincu de la solution et qu'il est probable que celle-ci se retrouve au programme politique dans un avenir rapproché (Kingdon, 2003; Baumgartner et Jones, 1993 : 5).

#### **6.1.5.2 Impact de l'habitation sur les solutions**

Kingdon (2003) disait qu'habituer les autres acteurs dans le domaine est un travail sans relâche, ce que nos interviewés ont confirmé. Les trois façons les plus efficaces pour arriver

à contrôler les choix semblent être de participer aux consultations publiques, d'entretenir des relations personnelles avec les autres acteurs et, dans le cas du Québec, de participer au Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM 2004).

D'abord, nous avons constaté que les consultations publiques avaient joué un rôle central dans l'élaboration des politiques publiques de retraite à l'instar de Bakir (2003). Ces instances permettent aux acteurs de discuter des enjeux et de proposer des solutions. Les consultations, qui s'étaient déroulées sur une longue période et qui avaient impliqué des acteurs variés – chercheurs, prestataires de service, groupe de pression, ne se sont pas toujours soldées par une réforme. Elles ont toutefois été reconnues par les acteurs comme des moments forts dans l'évolution des discussions sur les politiques de retraite. Si les solutions issues de ces consultations n'ont pas mené à des politiques publiques à court terme, elles ont mis en place les fondements pour des réformes à moyen terme et avaient inspiré des réformes dans d'autres juridictions. L'intérêt de ces consultations est qu'elles forcent les acteurs à prendre position sur un sujet, à appuyer leur position et à la partager avec le public. Les acteurs ont alors le choix : s'investir dans le processus ou laisser les autres participer à leur place. Ceux qui décident de s'investir rejoignent alors le niveau de connaissance des experts et tous les participants sont davantage sur un même pied.

Qu'est-ce qui fait en sorte que ces consultations voient le jour? Qu'est-ce qui arrive après la consultation? Le cheminement entre le moment où un expert ou un groupe de pression souhaite une réforme et le moment de la consultation publique, ainsi que le moment entre la consultation et la décision du législateur semble être déterminés par des rencontres formelles ou informelles entre les acteurs et le gouvernement. En effet, bien qu'il existe différents médias pour diffuser sa position, les acteurs interviewés les plus influents ont tous dit rencontrer en personne les autres personnes-clés dans le domaine des retraites.

Mentionnons enfin l'importance du CCTM au Québec. Cette institution permanente a été soulevée par les partenaires sociaux comme étant un lieu privilégié d'échange. Le CCTM donnait la chance aux participants d'étudier les questions de manière plus approfondie et d'arriver à des solutions considérées pertinentes. Ces discussions auraient également profité aux acteurs canadiens à l'extérieur du Québec qui auraient repris des innovations québécoises élaborées à l'intérieur de ce comité.

Au sujet de notre cinquième proposition, nous avons appris que contrôler les choix doit se faire dans une perspective de moyen ou long terme. Ce n'est pas parce que notre solution privilégiée échoue dans l'immédiat qu'elle ne portera pas des fruits à l'avenir. Kingdon (2003) avait d'ailleurs constaté cette dynamique dans ses études dans les domaines du transport et de la santé. Encore faut-il appuyer sa solution par les bons arguments selon l'étape où elle en est dans son évolution. Si on propose quelque chose de tout nouveau, il est préférable de fournir des exemples. Si le débat est entamé, il faut s'armer de plusieurs arguments. Nos données indiquent qu'il peut être préférable de rester dans un registre similaire à celui de nos adversaires (Pralle 2006a). Par exemple, si le débat se fait dans un cadre juridique, il faudrait avoir des arguments juridiques dans notre arsenal. Si nous avons des arguments techniques et que nos adversaires ne nous suivent pas, il se peut que le débat tombe à plat. Enfin, toutes les occasions sont bonnes pour habituer les autres acteurs à notre solution. Surtout, il faut tenter de créer des relations personnelles avec les autres acteurs du domaine. Nos idées risquent d'être considérées davantage. Aussi, ces relations permettront de recevoir des appuis, la troisième tâche à effectuer dans le modèle de Kingdon (2003).

Pour conclure, il semble que faire avancer les idées dans le courant des solutions relève autant de la science et de l'innovation que du marketing. En effet, Kingdon (2003: 6) exprime bien cette réalité lorsqu'il parle de *packaging*. Il donne l'exemple de la hausse exorbitante des coûts des soins de santé pendant les années 1970 aux États-Unis. Ce problème était à l'*agenda* depuis des années et plusieurs solutions avaient été avancées, sans

succès. Un entrepreneur politique a su récupérer une des solutions et la « vendre » à des fonctionnaires du gouvernement fédéral américain dans un format qui leur convenait. Une fois l'idée achetée, des réformes en ce sens ont rapidement suivi (Kingdon 2003: 6).

### **6.1.6 Proposition 6 : Pour mobiliser des appuis, il faut créer des coalitions et profiter des institutions**

Nous avons déjà mentionné à plusieurs reprises dans ce chapitre l'importance de mobiliser les appuis pour influencer le programme politique et les lois adoptées. Nous sommes d'ailleurs arrivés à la conclusion que les PDL 195 et 30 s'expliquent en grande partie par le fait que les lobbys d'ânés québécois ont obtenu des appuis des parlementaires sur ces initiatives. Comme l'avait prévu la théorie de Kingdon (2003), mobiliser les appuis et ainsi agir sur le courant politique a un impact sur les chances de succès ou d'échec d'une réforme. Pour obtenir ces appuis, nous avons appris que les acteurs avaient créé des coalitions et avaient profité des différentes institutions pour faire avancer leurs points de vue à l'ordre du jour. Il est toutefois pertinent d'apporter quelques nuances au concept de coalition et d'institution à la suite de notre analyse de cas.

#### **6.1.6.1 Impact de l'ampleur de la coalition**

Les études de cas réalisées par Kingdon (2003: 52) dans les domaines de la santé et du transport ainsi que les recherches de Pralle (2006a: 989) dans le champ de l'environnement amenaient ces auteurs à conclure que les acteurs qui arrivaient à se coordonner et à agir de façon cohérente, avaient plus d'impact sur le programme politique. Nos données montrent clairement que les coalitions sont importantes pour influencer le programme politique. Toutefois, nos résultats indiquent qu'il n'est pas nécessaire de former des alliances avec tous les acteurs d'un sous-système pour avoir du succès. Bref, ce n'est pas l'ampleur de la



coalition qui compte, mais le pouvoir décisionnel de ses alliés. Voyons quelques exemples qui démontrent ce fait.

D'une part, plusieurs lobbys représentant les intérêts des immigrants âgés se sont coalisés pour faire réduire l'exigence de résidence pour avoir droit à la Sécurité de la vieillesse à trois ans. Même si ces groupes étaient nombreux, représentaient beaucoup d'aînés et étaient actifs auprès de plusieurs députés, cette réforme n'a pas été adoptée. À l'inverse, quelques groupes de pression représentant les intérêts d'un nombre limité de retraités ont eu un impact majeur sur les lois québécoises encadrant les régimes à cotisation déterminée. Ces groupes n'ont pas réellement réussi à former une coalition. Toutefois, ils ont tous, chacun de leur côté, réussi à avoir l'appui de parlementaires influents, ce qui a permis de faire passer des réformes pourtant controversées.

#### **6.1.6.2 Particularité des institutions québécoises**

Mentionnons en terminant que notre étude sur l'élaboration des politiques publiques de retraite nous a permis de voir la dynamique entre les paliers fédéral et provincial. Les retraites étant une compétence partagée entre ces deux niveaux de gouvernement, nous avons pu voir que les acteurs n'hésitaient pas à agir sur ces deux fronts. Par exemple, les discussions et les gains obtenus au Québec en matière d'encadrement des régimes à prestation déterminée ont alimenté des discussions similaires dans les autres provinces du Canada. Plus encore, les gains au niveau de la retraite progressive obtenus au Québec feront en sorte qu'il sera difficile pour le fédéral de ne pas poursuivre dans cette lignée selon les acteurs interviewés. Les partenaires sociaux québécois qui ont milité pour cette réforme ont donc tracé la voie pour leurs semblables pancanadiens. Ce phénomène avait d'ailleurs déjà été observé par Pralle (2006a et 2006b) dans le domaine de l'environnement au Canada et par Dostal (2004) dans la sphère des politiques économiques.

La vision partagée des partenaires sociaux quant à la retraite progressive, mais aussi sur la réforme du RRQ et les projets de loi 30 et 195 ont été développés au Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM 2004). Nous avons parlé à plusieurs reprises du CCTM dans cette thèse, mais il mérite une mention particulière ici puisqu'il s'agit d'une instance de choix pour rapprocher les trois courants.

#### *6.1.6.2.1 Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre*

Le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre s'est avéré très important pour la diffusion et d'idées et l'habitation à ces idées.

« Le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre a été créé en 1968[...] La mission du Conseil est de développer et maintenir la concertation entre les organisations patronales et syndicales afin d'orienter et de soutenir l'action gouvernementale en matière de travail et de main-d'œuvre. [...] Pour les organisations patronales et syndicales, la réalisation de la mission du Conseil se traduit par l'opportunité qui leur est donnée de se réunir pour discuter officiellement des questions d'intérêt commun, d'échanger des informations et d'étudier ensemble les moyens de résoudre les problèmes devant lesquels elles se trouvent.

Tenant compte de sa mission, les activités du CCTM se regroupent en trois grands domaines, soit la consultation des parties patronale et syndicale en vue de conseiller le gouvernement, l'étude de toute question relevant du domaine du travail et de la main-d'œuvre, ainsi que le soutien à l'administration de la législation du travail notamment en ce qui concerne le régime d'arbitrage. » (CCTM 2004)

Cette instance, en permettant aux responsables des organisations patronales et syndicales de se rencontrer régulièrement en personne, semble faire en sorte que les échanges d'idées se font plus rapidement qu'en l'absence d'une telle institution. Les discussions fréquentes et

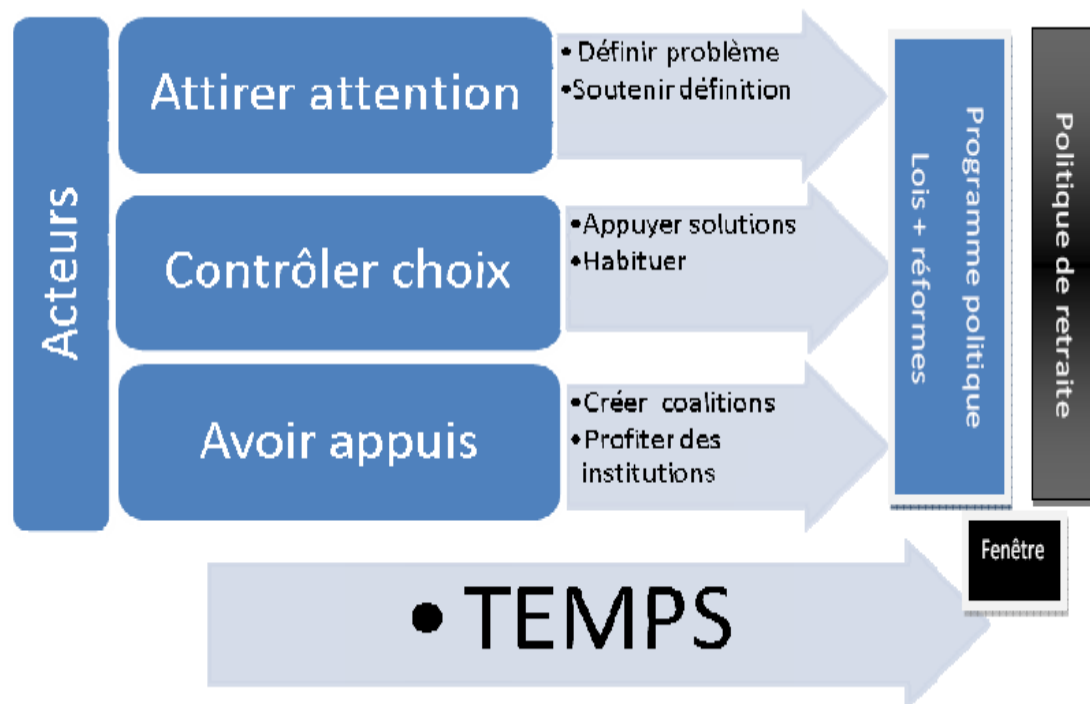
régulières créeraient un climat incitant les acteurs à peaufiner des solutions proposées, et ainsi trouver une option mutuellement acceptable. L'option retenue bénéficie alors un plus grand engagement par les parties syndicales et patronales. Or, une solution qui a l'appui des partenaires sociaux a plus de chances d'être retenue par le gouvernement qu'une solution qui ne fait pas consensus.

Nous concluons donc cette première section de notre discussion en confirmant nos six propositions initiales, moyennant quelques nuances. Dans la prochaine section, nous reprendrons ces nuances et nous ajusterons notre modèle d'analyse en conséquence.

## **6.2 Synthèse et reconstruction du modèle**

Nous présenterons dans cette deuxième section une synthèse de notre modèle d'analyse incorporant les modifications conceptuelles mentionnées plus haut. Nous reprenons donc ici notre modèle d'analyse présenté au chapitre trois. Mentionnons d'emblée que notre recherche empirique confirme largement notre modèle d'analyse. Toutefois, nous apporterons des nuances au fur et à mesure que nous présenterons chacune des variables. En particulier, nous compléterons notre modèle d'analyse par des apports de la théorie de l'équilibre ponctué de Baumgartner et Jones (1993). Nous avons déjà résumé la théorie de l'équilibre ponctué au chapitre 2, mais nous approfondirons certaines notions plus loin dans ce chapitre. Nous concluons cette section en répondant à notre question de recherche.

Figure 30 : Schéma du modèle d'analyse de Kindgon



Ainsi, la théorie des courants multiples, élaborée par John Kindgon (2003) à partir de ces observations dans les secteurs du transport et de la santé aux États-Unis, a servi de fondement à notre modèle d'analyse. Nous avons également pris en compte les conclusions d'études sur l'élaboration des politiques publiques réalisées au Canada, en Australie et en Europe dans les domaines de l'environnement, de l'éducation et de l'économie. Nous avons construit le modèle théorique présenté ci-haut en fonction de notre recension des écrits relatée au chapitre deux.

Notre propre recherche dans le secteur des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada confirme que les acteurs doivent constamment attirer l'attention sur une problématique, contrôler les choix de politique qui corrigeraient cette problématique et avoir des appuis pour leur position s'ils veulent influencer le programme politique. Nous avons constaté qu'à l'occasion, les décideurs souhaitent agir sur une problématique. Si une

solution acceptable semblait exister et qu'il y avait des appuis pour corriger ledit problème avec cette solution, une fenêtre politique s'ouvrait. Le résultat fut l'adoption d'une politique publique. Toutes les variables dans la théorie des courants multiples sont donc nécessaires pour comprendre l'élaboration des politiques publiques et les relations prévues entre ces variables semblent conformes à la réalité. Ces variables et leurs relations méritent cependant d'être nuancées – ce que nous ferons dans cette section.

En particulier, nous compléterons notre modèle d'analyse avec la théorie de l'équilibre ponctué de Baumgartner et Jones (1993). Ces auteurs avancent que les acteurs, leur influence et les stratégies qu'ils utilisent varient que l'on soit en période de stabilité ou de changements importants. Baumgartner et Jones (1993) s'intéressent, comme Kingdon, au processus d'élaboration des politiques. Ces deux théories convergent sur plusieurs aspects. Toutefois, Baumgartner et Jones adoptent un point de vue plus macro. Ils ont affirmé que :

« Kingdon provides a « close-up » view of the infusion of new ideas into the policy process and is convincing in his arguments that problems and solutions ought to be analyzed separately in order to understand governmental decision-making. At the systems level, however, agenda-setting is part of the same process of policymaking that produces stability in other cases. New policies are not continually adopted because many are simply variants on a theme that has been pursued in the past. When a general principle of policy action is in place, policymaking tends to assume an incremental character. When new principles are under consideration, the policymaking process tends to be volatile and Kingdon's model is most relevant (Baumgartner et Jones 1993: 5) ».

Autrement dit, Baumgartner et Jones considèrent que les processus, notamment les trois courants décrits par Kingdon, ne s'observent qu'en temps de réformes importantes des politiques. Dans les périodes plus stables, on ne saurait parler de problèmes et de solutions;

il s'agit plutôt d'améliorations (logique plus incrémentielle) à des politiques existantes qui fonctionnent bien par ailleurs.

À la suite de notre recherche, nous arrivons à la conclusion que les trois courants de Kingdon se manifestent constamment. Les acteurs cherchent toujours à attirer l'attention sur une problématique qui leur est chère, proposent des solutions et cherchent des appuis. Toutefois, nos conclusions convergent également avec la théorie de Baumgartner et Jones (1993), car la dynamique entre les acteurs varient que l'on est en période de grands changements ou d'accalmie. Le schéma suivant illustre nos conclusions.

### 6.3 Nouveau modèle théorique

Baumgartner et Jones (1993) présentent le contexte politique de façon dichotomique : il est soit en période de stabilité, ou soit en période de crise. Ces auteurs expliquent que l'évolution des politiques publiques correspond à de longues périodes de stabilité entrecoupées de brèves périodes de changements intenses que nous avons nommé crises. Cette réalité vient du fait que personne n'aime les conflits interminables. Les entrepreneurs politiques cherchent donc à créer des institutions qui leur permettront de contrôler un domaine, de réduire le conflit et maintenir une certaine stabilité. Ces institutions prennent souvent la forme d'organismes gouvernementaux dans lesquels on retrouve des fonctionnaires et/ou des experts. Ces institutions correspondent aux valeurs des entrepreneurs politiques ayant dominé les autres dans le sous-champ. Ces acteurs dominants formeront, avec des groupes de pression sympathiques à leur point de vue, des triangles de fer. Ceux-ci deviennent, *de facto*, les *insiders*. Les perdants seront les *outsiders*. En plus de créer une structure pour gérer les conflits, les institutions interdisent l'accès au processus d'élaboration des politiques aux exclus. Lorsque les *outsiders* critiqueront les institutions, les *insiders* tenteront de les discréditer. S'il n'est pas possible d'ignorer les critiques, des réformes relativement mineures se produiront et les initiés du triangle de fer

céderont sur certains points. Par contre, à long terme, les *insiders* tenteront de récupérer le terrain perdu et chercheront à retrouver l'équilibre initial. Cette situation perdurera jusqu'à ce que les personnes en position de pouvoir réussissent à repousser les attaques provenant de l'extérieur et que les politiciens ainsi que la population en général demeureront indifférents à l'enjeu dont est responsable l'institution. À l'occasion, les groupes désavantagés réussissent à convaincre la population du bien fondé de réformes. Citoyens et groupes de pression, jusqu'alors à l'extérieur du processus de prise de décision, critiquent avec véhémence la structure administrative existante et attirent l'attention des médias ainsi que des parlementaires – notamment le président ou le premier ministre - dont le travail revient à « éteindre les feux » politiques. Pour les politiciens, il n'est plus rentable politiquement de déléguer cette responsabilité aux experts et à la fonction publique. Ils s'investissent alors personnellement dans l'élaboration des politiques publiques. Le sujet peut même devenir partisan. Lorsque ces facteurs sont réunis, on entre alors en période de crise où d'importants changements se succèdent rapidement. Voici un tableau récapitulatif des caractéristiques d'une période de stabilité et de crise.

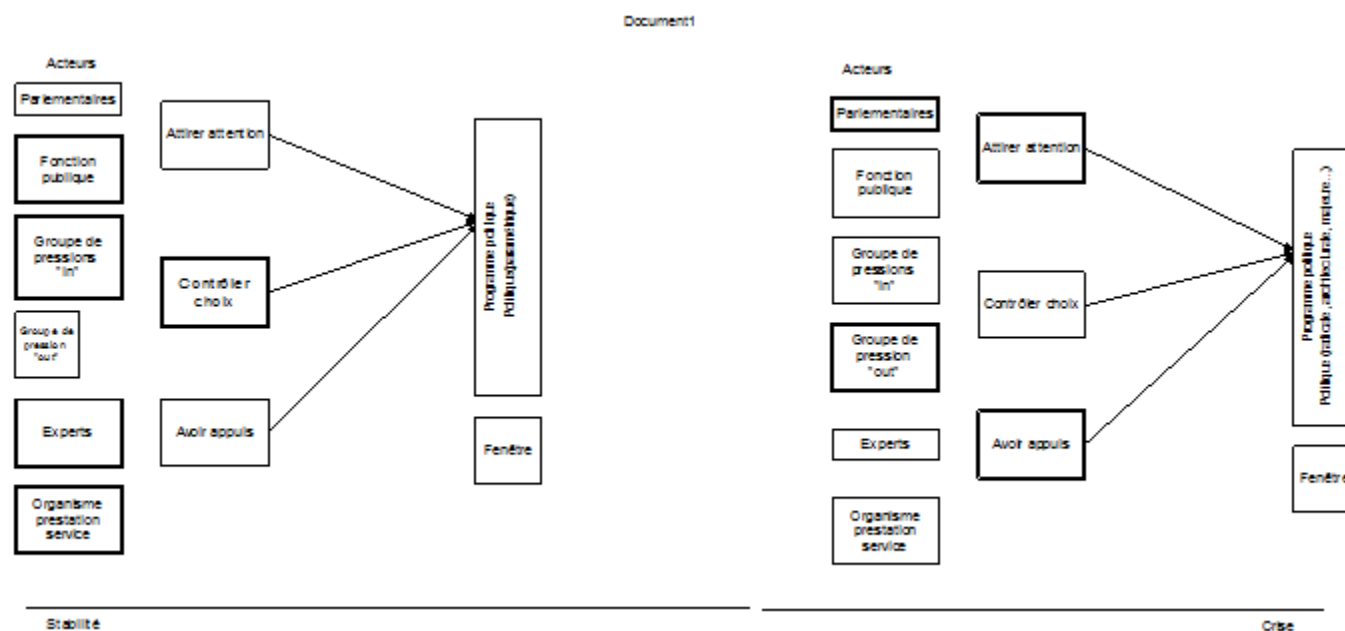
Tableau 29 : Caractéristiques des périodes de stabilité et de crise

| <i>CARACTÉRISTIQUES</i>   | <i>STABILITÉ</i>  | <i>CRISE</i>  |
|---------------------------|---|---|
| <i>Durée</i>              | Longue durée  | Courte période  |
| <i>Principaux acteurs</i> | Fonction publique, experts, groupes de pression <i>in</i> | Groupes de pression <i>out</i> , parlementaires, médias |
| <i>Intérêt</i>            | Limité aux <i>insiders</i>                                | Population, sujet partisan                              |
| <i>Type de changement</i> | Incrémentiel (ex. paramétrique)                           | Majeur, (ex. radical ou architectural), boule de neige  |
| <i>Résultats</i>          | Tend vers le <i>statu quo</i>                             | Nouvelle institution gouvernementale                    |

Selon Baumgartner et Jones (1993), on se retrouve à tout moment soit en situation de crise, soit en situation de stabilité. Nos données suggèrent plutôt que ces situations sont les extrêmes d'un continuum et qu'il est possible de se retrouver dans une situation intermédiaire. En effet, les groupes d'ânés au Québec ont démontré que ces groupes, qui étaient jusqu'alors exclus du processus décisionnel, ont réussi à obtenir des réformes significatives en dépit de l'opposition des experts et des groupes de pression *in*. Toutefois, ces réformes n'ont pas fait boule-de-neige. Les ânés ont réussi à attirer l'attention de certains politiciens, mais pas celle du premier ministre. Par ailleurs, ils n'ont pas attiré l'attention de la population et des médias, ce qui est une caractéristique fondamentale d'une situation de crise selon Baumgartner et Jones (1993). Par conséquent, nous concluons qu'il peut exister une situation intermédiaire entre la crise et la stabilité.



Figure 31 : Nouveau modèle théorique



Notre nouveau modèle théorique inclut deux représentations du modèle de Kingdon côte-à-côte. On retrouve les mêmes variables indépendantes, soit les acteurs et les stratégies. En effet, les parlementaires, la fonction publique, les groupes de pression, il est à noter que nous reviendrons davantage sur les groupes de pression *in* et *out* un peu plus loin, les experts et les organismes de prestation de service sont toujours présents. On retrouve également les mêmes stratégies, soit attirer l'attention, contrôler les choix et avoir des appuis. Ces variables indépendantes ont un impact sur la variable dépendante, soit le programme politique et, si une fenêtre politique s'ouvre, une politique est adoptée.

Il y a néanmoins des différences entre la partie du schéma situé au pôle stabilité et le pôle crise comme nous l'avons mentionné au début de cette section. Il est à noter que le continuum stabilité-crise est représenté par la ligne continue reliant les deux extrémités du schéma. Rappelons que la stabilité correspond à une situation où les politiques bâtissent sur ce qui existe déjà. Les périodes de crises, quant à elles, se caractérisent par des nouvelles idées apportées par des acteurs nouvellement proéminents.

Dans le schéma, les variables indépendantes avec un double encadré sont les plus importantes, celles avec un encadré simple sont moins proéminentes.

En période de stabilité, les parlementaires s'impliquent relativement peu. La fonction publique joue un rôle important. L'importance des groupes de pression varie qu'ils soient *in* ou *out*. Les *In* font partie du « triangle de fer » et sont bien implantés dans leur domaine d'activité. Les *Out* ne font pas partie des réseaux formels et informels ayant accès au pouvoir. Les experts et les organismes de prestation de service, quant à eux jouent un rôle important.

L'énergie des acteurs influents est principalement dirigée vers le contrôle des choix, car il y a des problèmes à corriger, mais ils sont relativement mineurs. Il s'agit plutôt d'ajuster (*fine tune*) ce qui existe déjà. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de mettre beaucoup d'effort à attirer l'attention sur une problématique. Quant aux appuis, ils sont inhérents aux triangles

de fer dans lesquels se retrouvent la fonction publique, groupes de pression *in*, experts et organismes de prestation de service. Bref, inutile d'investir beaucoup d'énergie à obtenir des appuis bien qu'il puisse exister des différences d'opinion à l'intérieur des triangles de fer, mais celles-ci ne sont pas fondamentales.

Étant donné qu'on cherche à améliorer ce qui existe déjà, les politiques qui tendent à émerger d'une situation de stabilité sont surtout d'ordre paramétrique ou incrémentiel.

En période de crise, on observe le contraire. Les parlementaires s'impliquent beaucoup plus. La fonction publique, les experts et les organismes de prestation de service, continuent à jouer un rôle, mais les parlementaires s'impliquent désormais plus dans le processus. Et cette fois, ce sont les groupes de pression *out* qui sont davantage écoutés par les décideurs, car ils attirent l'attention sur des nouveaux problèmes.

Les groupes *out* doivent consacrer beaucoup d'efforts pour attirer l'attention sur une problématique qui leur est chère et obtenir des appuis compte tenu de l'ampleur des réformes qu'ils proposent. Sans négliger complètement le contrôle des choix, les parlementaires et les groupes de pression *out* consacrent proportionnellement moins d'efforts à cette tâche.

Étant donné qu'on vise à faire adopter des changements importants, les politiques issues d'une situation de crise sont plutôt radicales ou architecturales.

### **6.3.1 Variable dépendante : le programme politique**

Le programme politique, tel que conçu par Kingdon (2003), comporte deux dimensions : l'*agenda* et les politiques. L'*agenda* réfère aux problèmes sur lesquels se penche la communauté politique. Les politiques sont les solutions qui remédieront à ce problème.

Cette distinction conceptuelle s'est avérée très utile pour saisir *ce qui retenait l'attention* des acteurs et *dans quel sens* ils dirigeaient cette attention. Une analyse du programme politique se trouve donc améliorée par une étude de l'*agenda* et des politiques proposée.

### 6.3.1.1 Délimitation du programme politique

Nous avons trouvé le programme politique dans les documents officiels suivants :

- Rapports des groupes internes de travail et les rapports des comités interministériels
- Mémoires des groupes d'intérêts
- Livres vert et blanc
- Discours inauguraux et sur le budget
- Débats aux Communes ou à l'Assemblée nationale
- Projets de loi

Chacun de ces documents s'est avéré pertinent pour notre analyse, mais pour des raisons différentes. Les rapports, les livres, les discours et les projets de loi indiquent les réformes possibles à court, moyen ou long terme. Les mémoires et les débats sont plutôt utiles pour connaître les stratégies des acteurs. En faisant valoir leur position dans ces documents, les acteurs attirent l'attention sur des problématiques, tentent de contrôler les choix et d'attirer des appuis.

Kingdon a défini l'*agenda* comme la liste des thèmes qui attirent l'attention des acteurs à un moment donné (Kingdon 2003: 3). Nous avons inclus tous les lois et règlements encadrant les régimes de retraite au Québec et au Canada. Étudier l'ensemble des lois et règlements encadrant les régimes de retraite s'est avéré utile, car les tentatives de réforme ont porté sur plusieurs items au cours de la période étudiée. Il aurait été impossible de comprendre l'élaboration des politiques publiques en matière de retraite sans tenir compte de tous ces indicateurs. En faisant ressortir des documents susmentionnés quels lois et

règlements étaient dans la mire des acteurs, il a été possible d'établir les priorités de ces derniers. Nous avançons que l'étude des politiques publiques, peu importe le domaine, est bonifiée par l'analyse de l'ensemble des politiques encadrant ce domaine (Soroka, 2002a).

### **6.3.1.2 Politiques : sélection de solutions aux problèmes**

Dans le chapitre présentant la problématique de recherche, nous avons vu que les acteurs s'inquiétaient de l'équité et/ou de la viabilité des régimes. Les solutions pour maintenir l'équité et la viabilité présentes dans le programme politique entre 2003 et 2008 tombaient dans l'une des quatre catégories suivantes : réforme paramétrique, réforme radicale, réforme de l'architecture du système de retraite et réforme du marché du travail. Ces quatre types de réformes constituaient les composantes de la dimension politique de notre variable dépendante. Il n'est pas clair si les solutions mises de l'avant au cours de la période étudiée correspondent à une réelle évolution ou s'il s'agit simplement d'améliorations mineures et incrémentielles.

Nous sommes d'avis que les solutions suivaient une séquence comme mentionné plus haut dans ce chapitre. Suivant nos entrevues avec les principaux acteurs dans le domaine des retraites au Québec et au Canada, nous avons constaté que la première réaction était de répondre à un problème par une solution paramétrique. Mais, plus la vraie nature du problème se dévoilait, plus les solutions devenaient complexes. Par exemple, dans notre étude de cas, des acteurs sont arrivés à la conclusion que le partage des risques entre les parties prenantes devrait être revu, et des solutions radicales se sont retrouvées au programme politique. Les discussions sur les solutions radicales semblent avoir amenées les acteurs à voir la situation des retraites d'une manière plus globale. Ainsi, certains acteurs ont proposé des solutions architecturales pour palier aux lacunes du système actuel.

Nous avançons qu'il est probable que ce type de progression puisse être généralisé à d'autres domaines politiques. Toutefois, nous n'avons pas repéré d'exemples similaires dans notre recension des écrits. Kingdon (2003) expliquait que les trois variables indépendantes évoluaient comme des cours d'eau (*streams*). Cette métaphore souligne que la situation n'est jamais statique. Mais, les écrits de Kingdon ne suggèrent pas que la compréhension des problèmes s'approfondisse et que les solutions se complexifient. L'ordre du jour et les politiques changent, certes, mais dans quel sens? Kingdon ainsi que les autres chercheurs cités dans cette thèse ne le précisent pas.

Plus encore, Baumgartner et Jones (1993), dans leur théorie de l'équilibre ponctué, expliquent qu'il existe des périodes de stabilité et des périodes de grands changements. Selon leur définition relatée au début de cette section, la situation des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada correspondrait à une période de stabilité. Par conséquent, les différentes propositions de solutions ne sont que des variations sur un même thème plutôt qu'un réel changement radical ou architectural. Plus de recherches sur l'évolution « qualitative » des problématiques et des solutions dans le temps seraient nécessaires pour mieux comprendre les dynamiques en temps de stabilité ou de grands changements au Québec et au Canada.

Par ailleurs, nous avons également repéré des solutions visant une réforme du marché du travail. Nos résultats semblaient indiquer que ce type de solution était déjà ancré dans un courant de solutions visant à augmenter l'offre de travail, plutôt que propre aux régimes de retraite. Les solutions se retrouvant dans le programme politique d'un sous-champ politique peuvent donc avoir leur genèse dans des sous-champs connexes. Importer des innovations

d'un sous-champ politique à un autre ou d'une juridiction à une autre semble chose commune dans l'élaboration des politiques publiques comme l'ont démontré Kingdon (2003), Pralle (2006a, 2006b), Haas (1992) ainsi que Baumgartner et Jones (1993).

Étudier le programme politique, à savoir notre variable dépendante, nous a permis de savoir ce que *veulent* les différents acteurs. La question qui se pose alors : les tentatives de réformes sont-elles une variation sur un même thème ou des solutions fondamentalement différentes? En fonction de leur théorie de l'équilibre ponctué, Baumgartner et Jones (1993) considéreraient probablement toutes les initiatives comme étant des améliorations mineures et incrémentielles. Nous concluons que les solutions paramétriques et du marché du travail sont effectivement des variations sur un même thème. Toutefois, les solutions radicales et architecturales sont susceptibles, dans une certaine mesure, d'engendrer une transformation en profondeur du domaine des retraites.

À présent, regardons ce que les acteurs ont *fait*, c'est-à-dire quelles stratégies ils avaient adoptées pour y parvenir. Comme nous l'avons démontré au cours de cette thèse, l'utilisation des bonnes stratégies au bon moment a expliqué, en grande partie, la composition du programme politique, ce qui a eu un impact sur les politiques publiques de retraite adoptées.

### **6.3.2 Variables indépendantes : acteurs et stratégies**

Le programme politique ne se dessine pas uniquement en réaction aux facteurs contextuels. Les acteurs mobilisent des ressources et mettent en œuvre des stratégies pour façonner le programme politique. Notre recherche dans le domaine des retraites au Québec et au Canada le démontre tout comme des études effectuées dans les domaines de la santé, du

transport, de l'environnement, de l'énergie par Kingdon (2003), Baumgartner et Jones (1993) ainsi que Michaels, Goucher et McCarthy (2006).

### **6.3.2.1 Acteurs**

Compte tenu du système parlementaire de type Westminster présent au Canada, nous avons dû nous permettre certains écarts par rapport à la théorie de Kingdon (2003). En effet, le rôle et les ressources des acteurs décrits dans la théorie des courants multiples ne s'appliquent pas tels quels au cas des retraites en contexte canadien (Howlett 1999; Soroka 1999; Considine 2005).

Baumgartner et Jones (1993: 30) font valoir qu'un acteur peut rarement obtenir le programme politique voulu à lui seul. Plusieurs entrepreneurs politiques contribuent à la configuration du programme politique. Pour cette raison, nous nous sommes attardée à tous les acteurs ayant façonné les politiques publiques de retraite au Québec et au Canada entre 2003 et 2008.

#### *6.3.2.1.1 Parlementaires*

Les théories en sciences politiques recensées dans cette thèse prévoyaient que les parlementaires seraient les acteurs les plus visibles des politiques publiques, car ils décident quelles politiques sont adoptées. En ayant, en quelque sorte, le dernier mot, ces acteurs influencent certainement le programme politique, mais leur intervention se fait surtout sentir à la fin du processus de mise à l'*agenda* et de formulation des politiques (Kingdon 2003).



Nos résultats confirment que les parlementaires sont effectivement des joueurs importants dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Nous avons constaté que les initiatives des ministres avaient plus de succès que celles des députés. Par contre, les députés peuvent néanmoins avoir une influence importante sur les lois adoptées. Une telle situation s'est produite au Québec. Par conséquent, il est pertinent de s'attarder aux parlementaires actifs dans un sous-champ politique plutôt que de limiter son analyse aux ministres responsables des politiques couvrant un domaine en particulier. Kingdon (2003), à la suite de ses recherches dans les sous-champs de la santé et du transport aux États-Unis, avait d'ailleurs relaté l'influence que pouvait avoir un ou deux élus sur l'évolution des politiques publiques.

Nos résultats nous poussent également à conclure que l'implication des parlementaires dans une cause plutôt qu'une autre s'explique, en partie, par des facteurs plus personnels. Nous avons constaté que certains parlementaires, plus que d'autres, avaient à cœur la question des retraites. Nous avons également appris des fonctionnaires et des groupes de pression interviewés que certains ministres ou membres de l'opposition avaient tendance à s'impliquer davantage dans les dossiers que d'autres parlementaires qui optaient pour une approche de laissez-faire. Le leadership du sénateur américain Edward Kennedy quant à la question de l'assurance-maladie universelle est souvent cité en exemple pour illustrer qu'un élu peut maintenir un sujet qui lui tient à cœur à l'*agenda* politique pendant plusieurs années (Kingdon 2003).

Nos résultats indiquent donc que certains ministres et députés ont eu un impact sur le programme politique en matière de retraite. Nos résultats montrent également que les premiers ministres québécois et canadiens ne se sont pas impliqués dans le domaine des retraites entre 2003 et 2008. Selon Baumgartner et Jones (1993), ce fait est excessivement important, car il laisse supposer que nous étions en période de stabilité avec la dynamique

des acteurs et des stratégies qui lui sont associées. Nous croyons plutôt que certaines réformes se sont déroulées dans un contexte intermédiaire entre la crise et la stabilité comme nous l'avons démontré dans notre nouveau modèle théorique.

#### 6.3.2.1.2 *Sujet non partisan et ses implications*

Comme mentionné plus haut, Baumgartner et Jones (1993), dans leur théorie de l'équilibre ponctué, expliquent que les politiques connaissent de longues périodes d'équilibre où sont adoptés des changements mineurs de façon incrémentielle. Ces longues périodes de stabilité sont ponctuées par de rares périodes de crise pendant lesquelles se produisent des changements majeurs au niveau des politiques.

Les périodes de stabilité dans un domaine seraient associées avec l'existence d'un monopole politique (*policy monopoly*). Un monopole politique signifie qu'il y a une compréhension commune d'un domaine politique et que des institutions renforcent cette compréhension. Puisque les entrepreneurs politiques partagent une vision similaire et que le système, via les institutions, renforce cette vision, les débats politiques ne portent pas sur les fondements mêmes des politiques. Les acteurs se concentrent plutôt à améliorer le système en place. Il en résulte une certaine stabilité. Ce phénomène est communément appelé triangle de fer (*iron triangle*) par les politologues américains (Baumgartner et Jones 1993; Kingdon 2003). Des sous-systèmes politiques autonomes se développent suivant l'instauration d'un monopole politique. Les forces politiques s'impliquent peu dans ces sous-systèmes. Plutôt, le champ est laissé aux experts (Baumgartner et Jones 1993: 7).

Il arrive que certains groupes de pression exclus du sous-système tentent de percer le triangle de fer. Incapables de produire les changements voulus compte tenu de la compréhension commune et des institutions existantes, ils doivent amener le débat au niveau politique, c'est-à-dire d'impliquer les élus – en particulier le président, ou, dans notre cas, le premier ministre – de même que les médias de masse. Lorsque les élus s'en

mêlent, qu'ils sont divisés sur la question et qu'ils suivent la ligne de leur parti, la question devient un sujet partisan. Les questions partisans, selon les études de Baumgartner et Jones (1993: 21), portent généralement sur l'étendue de l'intervention de gouvernement. Lorsque le débat partisan est lancé, les forces politiques reprennent le contrôle de la question au détriment des experts. Il peut résulter des changements importants dans les politiques publiques (Baumgartner et Jones 1993).

La question se pose alors : est-ce que les politiques publiques de retraite au Québec et au Canada entre 2003 et 2008 étaient un sujet partisan? Répondre à cette question permettra de comprendre quels acteurs ont été les plus influents et pourquoi ils ont utilisé certaines stratégies au détriment d'autre.

Il semble qu'au fédéral, au cours de la période étudiée, les politiques publiques de retraite n'aient pas été un sujet partisan. Nos résultats indiquent que les premiers ministres et que les médias de masse se sont peu impliqués dans les initiatives mentionnées plus haut. Ceci signifie que notre analyse s'est déroulée dans une phase de monopole politique dans le domaine des retraites. Plus encore, les interviewés actifs au niveau fédéral ont affirmé que les politiques publiques de retraite n'étaient pas un sujet partisan entre 2003 et 2008. Ceci serait compatible avec la réalité d'une période où régnait un monopole politique.

Au Québec, la réponse est moins catégorique. Certes, le premier ministre ne s'est pas impliqué en matière de retraite au cours de la période étudiée. Toutefois, les actions des aînés qui ont mené à l'adoption des projets de loi 30 et 195 sur les régimes complémentaires de retraite semblent avoir ébranlé le monopole politique détenu par les partenaires sociaux. De plus, ces initiatives portaient sur la place du gouvernement, notamment s'il devait venir en aide aux retraités dont la rente avait été réduite.

Sur le point des acteurs, Baumgartner et Jones (1993: 8) expliquent qu'un monopole politique est renversé par l'entrée de nouveaux acteurs :

« Destruction of policy monopolies is almost always associated with a change in intensities of interest. People, political leaders, government agencies, and private institutions which had once shown no interest in a particular question become involved for some reason. That reason is typically a new understanding of the nature of the policies involved.

Simply because a disadvantaged interest proposes a new interpretation of events and attempts to attract the attention of allies in other areas of the political system does not mean that those challengers will be successful. The advantaged fight back, attempting to reinforce their original view of the situation. And there is no reason to assume that those originally favoured by the political system will not be able to use their superior resources and political connections to their advantage. On the other hand, all disadvantaged actors are not small and defenceless. Often monopolies are broken up by the intrusion of powerful groups from other areas of the economy. [...] Even where a political battle pits economically powerful Goliaths against much poorer Davids, the victory of Goliath is not to be taken for granted. The skills and resources useful in private negotiations may not be the same as those useful in public debates. Technical expertise, inside contacts, and legal skills may prove to be of no values where an emotional public media campaign is waged. So if a challenging group is able to choose an arena where its special skills are reinforced and where the skills and resources of its opponents are rendered useless, then it may win. » (Baumgartner et Jones 1993: 9).

Cet extrait décrit parfaitement la dynamique entre les aînés et les partenaires sociaux au sujet des régimes complémentaires de retraite entre 2003 et 2008. Les partenaires sociaux et

les actuaires avaient le monopole des questions de retraite. Les aînés, en grande partie dû aux événements d'acier Atlas et de la mine Jeffrey, se sont mobilisés et ont participé aux débats sur la question. Les partenaires sociaux et les actuaires ont tenté de maintenir leur monopole politique, mais sans succès. Les aînés ont remporté leurs victoires, malgré leurs ressources moindres et leur manque de coordination, parce qu'ils ont pu attirer la sympathie des médias et des élus.

Nous arrivons donc à la conclusion que les monopoles politiques et les situations de crises ne sont pas aussi distincts que ne le prétendent Baumgartner et Jones (1993). En effet, il est possible de se retrouver dans la zone grise entre ces deux extrêmes. Les changements aux politiques engendrés par la mobilisation des aînés au Québec ne correspondraient pas à la définition d'une crise selon les auteurs de la théorie de l'équilibre ponctué. Toutefois, nous sommes d'avis que cet acteur a suffisamment ébranlé le monopole politique existant et changé la dynamique entre les acteurs pour mériter une analyse différenciée des acteurs et des stratégies. Dans cette optique, poursuivons avec notre analyse des acteurs.

#### *6.3.2.1.3 Fonction publique*

Kingdon (2003) ainsi que Baumgartner et Jones (1993) avançaient que la fonction publique pouvait avoir un impact majeur sur les politiques publiques. La fonction publique constituerait un des trois pôles du triangle de fer en période de monopole politique. Dans une telle situation, l'expertise de la fonction publique est alors pleinement reconnue. En outre, sa longévité permet à la fonction publique de renforcer les institutions maintenant le monopole. Dans la même veine, la fonction publique canadienne et québécoise a une influence sur la prééminence des problèmes à l'*agenda* car elle a la main mise sur plusieurs indicateurs. Entre autres, les données recueillies par Statistique Canada, le Bureau de l'actuaire en chef et la Régie des rentes du Québec ont été récupérées par les différents acteurs dans le sous-champ des retraites pour attirer l'attention sur un problème particulier.

La maîtrise de ces données par des organes de la fonction publique renforce les institutions existantes.

Ces facteurs font en sorte que la fonction publique peut avoir beaucoup d'influence quant au choix des politiques considérées. Nous arrivons à des conclusions similaires et ce, pour les deux paliers de gouvernement. Ce fut certainement le cas au fédéral. Au Québec, où le monopole ne semble pas avoir été aussi étanche, la Régie des rentes n'a pas réussi à imposer sa réforme énoncée dans le document *Adapter le régime de rente aux nouvelles réalités du Québec*.

#### 6.3.2.1.4 Groupes d'intérêts

Les théories en science politique indiquent que les groupes d'intérêts partagent, peu importe leurs intérêts, l'objectif d'influencer les politiques, les lois, les règlements et les dépenses dans un sens qui leur est favorable (Jackson et Jackson, 1994 : 516; Montpetit, 2002 : 94).

Nous avons déjà relaté nos conclusions quant aux lobbys représentant les intérêts du patronat, des syndicats et des aînés. Nous avons appris que les groupes d'intérêts ne formaient pas un groupe monolithique. D'une part, nous avons constaté des différences entre les groupes d'intérêts aux deux paliers gouvernementaux. Ceux-ci pouvaient faire front commun comme ce fut le cas des syndicats au Québec; ils pouvaient mandater un groupe pour agir en tant que leader ou porte-parole pour l'ensemble de la communauté comme ce fut le cas pour la FCEI au fédéral et le CPQ au Québec; enfin, ils peuvent être en compétition les uns avec les autres, tels les groupes d'aînés québécois. Les écrits recensés

fournissent des exemples de ces trois cas de figure. En effet, Baumgartner et Jones (1993), en s'appuyant sur des recherches de Meier (1985), expliquent que les sous-champs politiques peuvent être « characterized by domination by a single interest, by competition among interest, or by disintegration » (Meier, 1985 cité dans Baumgartner et Jones 1993: 6).

D'autre part, nous avons constaté que l'influence de ces groupes pouvait varier à l'instar d'autres auteurs (Considine 1998). Les aînés québécois ont grandement contribué à façonner le programme politique, le syndicat pancanadien, quant à lui, n'a eu que peu d'impact.

Dans notre nouveau modèle théorique, nous avons classé les groupes de pression selon qu'ils étaient *in* ou *out*. Comme nous l'avons expliqué lorsque nous avons validé notre deuxième proposition, certains acteurs, dont des groupes de pression, font partie du triangle de fer et entretiennent des relations formelles et informelles avec des personnes influentes dans un sous-champ politique et déterminent l'*agenda* et formulent des politiques. Ils sont également responsables d'introduire les idées qu'ils soutiennent aux fonctionnaires et aux parlementaires. On dit de ces acteurs qu'ils sont les *insiders*, car il est très difficile de pénétrer les triangles de fer. Ces acteurs ont donc énormément d'influence en situation de stabilité car les décideurs se fient en grande partie sur eux. Les *insiders* regroupés en groupes de pression peuvent avoir d'autant plus d'impact qu'ils peuvent représenter un nombre important de membres. Les exclus, qu'on nomme *outsiders*, ne jouissent habituellement pas de cette influence. Par contre, en de rares occasions, leur message capte l'attention d'un décideur et les revendications des *outsiders* se retrouvent soudainement à l'ordre du jour.

Entre 2003 et 2008, les aînés se sont comportés comme ce que Baumgartner et Jones (1993: 5) nomment *intense minorities*. En effet, certains projets de loi québécois adoptés au cours de la période étudiée semblent être le résultat d'un traitement préférentiel pour les aînés au détriment de l'intérêt public. Ce phénomène serait fréquemment observé par les politologues (Lowi, 1979 cité dans Baumgartner et Jones 1993: 5).

Nous concluons donc que le rôle des groupes de pression dans l'élaboration des politiques publiques varie d'une situation à l'autre, certains sont *in*, d'autres sont *out*. Plus encore, certains peuvent être les *insiders* dans un sous-champ politique et des *outsiders* dans un autre. Toute analyse du processus politique devrait d'emblée inclure l'ensemble des lobbys, mais certains pourront être laissés au fil de l'analyse si l'ensemble des acteurs d'un sous-champ politique en viennent à cette conclusion. Il est donc impossible d'anticiper avant la recherche sur le terrain quels acteurs seront pertinents ou non à l'analyse d'une problématique, chaque situation étant différente.

Notre recension des écrits avait également laissé une place aux organisations agissant en tant que gestionnaire des connaissances (*knowledge manager*). Ces organisations auraient une influence sur le programme politique, notamment au plan de la formulation de politiques selon Dostal (2004). Pour cette raison, nous avons inclus l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que le Projet de recherche en politique (PRP<sup>31</sup>) au Canada dans notre analyse. Nos données ont révélé que ces organisations ne semblaient pas avoir d'influence en matière de politiques de retraite au Canada au cours de la période étudiée. D'une part, il semble que les acteurs ne trouvaient



pas pertinentes les recommandations de l'OCDE pour le contexte canadien. Il faut dire que le système de retraite canadien était plus viable que la moyenne des pays de l'OCDE. Quant au PRP, les répondants ignoraient son existence. Nos résultats diffèrent donc des résultats obtenus par Dostal (2004) dans le domaine des politiques sociales, Bakir (2003) dans le domaine des politiques économiques ainsi que Disney (2000) et Clark (2003) dans le domaine des retraites.

#### *6.3.2.1.5 Chercheurs et experts*

Selon Kingdon, les chercheurs seraient le deuxième acteur non gouvernemental en importance, car ils servent de référence pour les autres acteurs (Kingdon 2003: 54). Baumgartner et Jones (1993) affirment que beaucoup de respect et de marge de manœuvre sont accordées aux chercheurs et experts lorsqu'ils font partie du monopole politique. En général, un nombre limité de chercheurs et d'experts connus de toute la communauté politique est souvent invité à présenter leurs recommandations aux politiciens. Ils influenceraient les politiques plus que les *agendas* (Kingdon 2003: 55) et cette influence serait plus à long terme qu'à court terme (Kingdon 2003: 56).

Les chercheurs tireraient leurs avantages de leur expertise selon Dostal (2004). De cette expertise découle également leur habileté à définir les problèmes, soit une action importante pour influencer le programme politique :

« Because all people cannot be equally interested or knowledgeable about all issues facing society, specialists in any particular area have an advantage over all others. Since they know the issue better, they are sometimes able to portray the issue in

---

<sup>31</sup> Il est à noter que le PRP fait partie de la fonction publique fédérale, mais comme il se comporte davantage

simplified and favourable terms to non specialists. Specialists spend most of their time communicating with each other, of course, but from time to time they must explain their policies to the broader public or to elites with passing interest in the area » (Baumgartner et Jones 1993: 26).

Nous avons constaté un tel phénomène. Les chercheurs et les experts possédaient une connaissance privilégiée des problèmes et communiquaient leur définition de ces problèmes directement aux élus et, plus rarement, au grand public.

On retrouve généralement les chercheurs et les experts dans les universités et les centres de recherche (*think tanks*). Mentionnons toutefois que les chercheurs et experts identifiés dans cette thèse ne se retrouvaient pas nécessairement dans les universités et les centres de recherche. En effet, nous avons répertorié trois experts dans le domaine des retraites, un actif au Québec, les deux autres au niveau fédéral. Un des experts était à la tête d'un centre de recherche comme le prévoyait la théorie, les deux autres, par contre, se retrouvaient dans la fonction publique et dans un organisme de prestation de service. Dans le cas de ces deux derniers experts, la proximité avec le « terrain » alimentait leurs politiques, ce qui en augmentait leur crédibilité auprès des autres acteurs. Mentionnons que les experts relatés dans cette thèse faisaient tous partie du monopole politique du domaine des retraites au Québec et au Canada entre 2003 et 2008.

---

comme un *knowledge manager*, nous en parlons dans cette section.

#### 6.3.2.1.6 *Organismes de prestation de services non gouvernementaux*

La prestation des services de retraite, nous l'avons vu, est partagée entre le public et le privé. C'est pourquoi des organismes de prestations de services non gouvernementaux se sont impliqués dans l'élaboration du programme politique en matière de retraite entre 2003 et 2008. Nos données ont révélé que l'Association canadienne des administrateurs de régime de retraite (ACARR), l'Institut canadien des actuaires ainsi que des firmes d'actuaires ont notamment participé au processus d'élaboration des politiques publiques de retraite. Leur rôle a surtout été de tenter de contrôler les choix de politiques considérées. Ils souhaitent que les politiques publiques de retraite préservent les régimes à prestations définies en place tout en maintenant leur viabilité. Les organisations prestataires de services, ou l'*industry* comme le nomment Kingdon (2003) ainsi que Baumgartner et Jones (1993), font généralement partie du triangle de fer.

Il est important de prendre en compte les prestataires de service lorsqu'ils participent aux débats publics, ils peuvent avoir beaucoup à gagner ou à perdre selon l'issue du débat. C'était notamment le cas des firmes d'actuaires mentionné dans cette thèse. Une part importante de leur chiffre d'affaires provient de la gestion des fonds de retraite, la disparition de ces régimes aurait des conséquences négatives sur leur industrie.

Par ailleurs, ces organismes détiennent une expertise et une connaissance directe de la réalité dont ne bénéficient pas les autres acteurs du sous-champ. Ils ont donc en main des informations-clés à prendre en compte dans l'élaboration des politiques. Même si leurs données et leur analyse sont censés être neutres, leur position ne l'est probablement pas.

Pour conclure, la théorie de Kingdon prévoyait que certains acteurs auraient une influence variable sur le programme politique. Des études subséquentes ont tenté de confirmer les données de Kingdon et d'appliquer son modèle au système politique canadien. Notre étude empirique a permis de mieux comprendre le rôle et les stratégies de chacun de ces entrepreneurs en matière de politiques publiques de retraite au Québec et au Canada. Baumgartner et Jones (1993), avec leur théorie de l'équilibre ponctué, a permis de compléter la théorie de Kingdon en illustrant que l'importance accordée aux acteurs change selon qu'on est en période de stabilité ou de crise. Ceci se répercute sur les stratégies utilisées comme nous le verrons au point suivant.

#### **6.3.2.2 Stratégies**

Les acteurs susmentionnés avaient l'un de deux objectifs : faire en sorte que les politiques demeurent les mêmes ou faire en sorte qu'elles changent. Les premiers étaient dans une position défensive; les seconds à l'offensive (Pralle 2003; Dostal 2004). Les acteurs à l'offensive souhaitaient que leurs priorités et leurs solutions progressent dans le processus politique. Ils devaient agir pour faire converger les trois courants – soit les courants des problèmes, des solutions et politique – identifiés par Kingdon (2003). Pour ce faire, les acteurs devaient attirer l'attention sur les problèmes, contrôler les solutions considérées et convaincre les acteurs politiques appropriés d'endosser ces problèmes et solutions. À l'inverse, les acteurs désirant le *statu quo* cherchaient à empêcher les éléments de franchir l'étape de promulgation de la loi. Ceux-ci devaient alors faire en sorte que les trois courants ne convergent pas et ainsi éviter l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité aux réformes importantes.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, Baumgartner et Jones (1993) considèrent que ces trois courants ne sont pas présents en période de monopole politique. Nous sommes d'avis que les acteurs agissent constamment sur ces trois volets, mais différemment selon l'ampleur des réformes souhaitées.

#### *6.3.2.2.1 Attirer l'attention : le courant des problèmes*

Les théories en science politique précisait qu'une première stratégie pour provoquer des changements dans les politiques revenait à attirer l'attention du public et des décideurs sur un problème et les convaincre de l'urgence d'agir (Considine 1998: 310). Pour ce faire, les acteurs devaient porter une attention à la façon dont ils définissaient le problème (Cobb et Elder 1972: 96) et par quels moyens ils appuyaient cette définition. Nos données précisent qu'il n'est pas nécessaire que tous les acteurs d'un sous-champ politiques soient préoccupés par un problème. L'important est que les décideurs, à savoir les parlementaires, s'intéressent à ce problème.

Définir le problème s'est avéré une tâche importante. La façon de définir un problème sous-tend quelles solutions seront appropriées et qui sera partie prenante (Stone 1989). La définition ou de la redéfinition d'une problématique s'est faite en insistant sur différents aspects de la problématique, en faisant valoir l'emprise que l'on avait sur cette problématique et en la catégorisant d'une façon plutôt qu'une autre en fonction des valeurs de l'entrepreneur politique (Kamieniecki 2000; Kingdon 2003); Baumgartner et Jones, 1993 : 7; Bakir, 2003 : 512; (Stone 1989; Soroka 2002b; Green-Pedersen et Wilkerson 2006; Pralle 2006b). Dans les faits, la définition des problèmes en matière de retraite se construisait principalement autour des notions d'équité et de viabilité.

La définition du problème était donc une tâche nécessaire pour faire avancer ou bloquer un élément sur l'*agenda*. Pour donner plus de poids à leur définition, les différents acteurs avaient choisi des indicateurs, des événements marquants et/ou de la rétroaction qui appuyaient leur définition. Concernant les politiques de retraites au Québec et au Canada, les événements marquants ont eu le plus d'impact sur l'avancement des politiques publiques dans le processus politique comme l'avaient prévu Kingdon (2003) ainsi que Baumgartner et Jones (1993). La rétroaction a également eu un impact positif, mais dans une moindre mesure. Enfin, des changements dans des indicateurs importants n'ont pas toujours réussi à attirer l'attention des décideurs.

Ces constats ont valu tant en situation de monopole politique qu'en situation de crise. Un exemple de situation de crise est celui des aînés québécois qui ont vu leur rente de retraite diminué suite aux problèmes financiers de leur ex-employeur. Ces aînés voulaient plus de contrôle sur les prestations de retraite privées, ont attiré l'attention du gouvernement sur le défaut de certaines entreprises de payer la totalité de la rente promise à leurs retraités. Ils ont notamment fait valoir les conséquences de la mauvaise gestion chez Acier Atlas et la mine Jeffrey et ses impacts sur le niveau de vie de leurs retraités. Dans le même dossier, les partenaires sociaux, qui faisaient normalement partie du triangle de fer, se sont retrouvés à la défensive. Ils ont donc tenté d'attirer l'attention sur une autre problématique qu'ils estimaient plus importante que celle mise de l'avant par les aînés : l'asymétrie du risque entre les employeurs et les bénéficiaires des régimes de retraite.

Nous avons également observé que les acteurs en situation de monopole politique, qu'ils souhaitaient des réformes ou qu'ils privilégiaient le *statu quo*, mettaient des efforts pour contrôler l'attention que recevait une problématique par les décideurs. Par exemple, les initiatives ayant échoué et répertoriées dans cette thèse, à savoir les 17 projets de loi fédéraux sur la LSV et le RPC ainsi que la réforme du RRQ n'ont pas été sanctionnées car

les acteurs à l'intérieur du triangle de fer n'arrivaient pas à s'entendre sur l'attention que devait recevoir la problématique visée par la réforme.

Enfin, même lorsque les entrepreneurs politiques à l'intérieur du triangle de fer s'entendaient sur les réformes à apporter, le projet de loi québécois 68 sur la retraite progressive, le projet de loi C-36 sur la LSV et le RPC ainsi que la mise en œuvre des CÉLI, ils devaient faire valoir aux décideurs l'urgence de procéder à l'adoption de ces initiatives. En résumé, les acteurs souhaitant influencer le programme politique, qu'ils soient des *insiders* ou des *outsiders* doivent toujours intervenir sur le courant des problèmes.

#### 6.3.2.2.2 *Contrôler les choix : le courant des solutions*

Une innovation très importante de la théorie des courants multiples était de montrer que les solutions, sous forme de politiques, n'apparaissaient pas nécessairement en réaction aux problèmes, mais étaient élaborées indépendamment (Stone 1989; Bakir 2003; Kingdon 2003). Les acteurs développeraient des solutions en fonction de leurs intérêts et valeurs et tenteraient de les rattacher aux problèmes les plus pressants (Haas 1992). En imposant leur solution privilégiée aux problèmes prioritaires, ces acteurs augmenteraient leur influence sur les politiques adoptées. Avoir une solution qui semble tenir la route était une stratégie essentielle pour être considérée une option viable (Haas, 1991 : 17; Litfin, 1994 cité dans Kamieniecki, 2000 : 178; 518).

Selon notre étude de cas, il est préférable d'introduire une innovation en montrant qu'elle fonctionne ailleurs. Certains pays semblent sortir du lot en tant qu'innovateurs. C'est le cas notamment du Royaume-Uni, de l'Australie et des Pays-Bas. Le Québec est également ressorti comme une province où l'on innovait beaucoup en matière de retraite.

La diffusion des politiques au-delà des frontières, mais aussi d'un domaine à l'autre, serait fréquente selon Baumgartner et Jones (1993 : 17). Ces auteurs expliquent que :

« Ideas diffuse from one policy arena to another, often coming as a surprise to those who had previously operated independently from other areas. This process is not incremental; rather, changes come quickly and dramatically. Such policy diffusion can be described by a logistic growth curve or an S-shaped curve. Policy adoption is slow at first, then very rapid, then slow again as the saturation point is reached. » (Baumgartner et Jones 1993: 17).

Dans le cas des retraites au Québec et au Canada entre 2003 et 2008, il y a eu une influence certaine des innovations, mais elles n'ont pas été mises en œuvre ni rapidement ni dramatiquement. Il est possible que nous soyons au début du cycle en « S » dont parlent Baumgartner et Jones (1993). Il sera nécessaire de continuer à étudier l'évolution des politiques dans le temps pour voir si l'adoption des innovations a stagné ou a décollé.

Pour diffuser ces innovations et habituer les chercheurs à ces idées, les acteurs recourent généralement aux colloques, aux journaux et aux collaborations scientifiques (Haas 1992: 17). Ces forums ne semblent pas s'appliquer au domaine des retraites. Ceci s'explique peut-être par le fait que le domaine des retraites est plus pratique que scientifique. Les acteurs ont toutefois employé différents moyens pour habituer les décideurs. La participation aux diverses consultations publiques (Bakir 2003) a été un élément central dans la stratégie des acteurs interviewés. Ces moments créent un espace où les différentes parties prenantes peuvent discuter. Étudier les consultations publiques est une étape essentielle de l'analyse du processus d'élaboration des politiques publiques.



Nos résultats ont montré que tous les acteurs, qu'ils soient à l'intérieur du triangle de fer ou à l'extérieur, investissaient beaucoup de temps et d'efforts pour contrôler les choix et ce tant en période de crise qu'en situation de monopole politique. En effet, les *insiders* typiques des monopoles politiques, soit la fonction publique ainsi que certains groupes de pression et experts ont révélé en entrevue consacrer la majeure partie de leur temps à peaufiner et à diffuser des solutions qui n'étaient même pas encore au programme politique au moment de compléter notre recherche empirique.

Parmi les initiatives qui se sont retrouvées au programme politique entre 2003 et 2008, nous avons vu que la Régie des rentes du Québec et les actuaires avaient réalisé plusieurs études pour soutenir leur souhait de réforme du RRQ. Les partenaires sociaux qui s'opposaient à cette réforme ont eux aussi tenté de contrôler les choix en produisant des solutions de rechange qu'ils ont diffusées lors des consultations publiques. Ces mêmes partenaires sociaux ont collaboré pendant plusieurs années au Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre pour produire une solution que le gouvernement endosserait qui faciliterait la retraite progressive. Même les aînés qui ont renversé le monopole politique en matière de retraite ont dû contrôler les choix en partageant avec les décideurs les solutions qu'ils privilégiaient pour améliorer le financement et la gouvernance des régimes de pensions agréés. Face à cette menace, les partenaires sociaux qui soudainement se trouvaient mis de côté ont répliqué avec leurs propres solutions.

#### *6.3.2.2.3 Recevoir des appuis politiques : le courant politique*

Les problèmes et les solutions chéris par les différents entrepreneurs politiques nécessitent que la balance du pouvoir soit en leur faveur (Royer 2006: 60). La recension des écrits

indique que bâtir des coalitions était une des principales causes des victoires au niveau des politiques publiques (Pralle, 2006a : 995; Kamieniecki, 2000, 185). Les coalitions se créent en racontant des histoires causales et en présentant des symboles qui pourront rallier les différents intérêts (Lieberman 2002). Nous avons vu que les parlementaires étaient les plus susceptibles à employer ce moyen pour recevoir des appuis.

Toutefois, comme nous l'avons mentionné plus haut, il ne semble pas nécessaire de convaincre l'ensemble de la communauté du bien fondé de notre position. Il faut plutôt convaincre les bonnes personnes à la bonne place. Ainsi, les aînés québécois ont réussi à se mettre à dos les partenaires sociaux et ont convaincu les élus de s'immiscer dans les négociations entre les employeurs et les syndicats sur des questions de retraite. Ce cas rejoint d'autres exemples relatés par Baumgartner et Jones (1993 : 4).

En plus de convaincre les bonnes personnes, les acteurs peuvent également utiliser les institutions à leur avantage pour augmenter leur influence sur le programme politique (Kamieniecki 2000; Bakir 2003). Comme l'expliquent Baumgartner et Jones (1993:26):

«There is a second manner to gain *agenda* entrance: venue shopping by strategically minded political actors. This strategy relies less on mass mobilization and more on the dual strategy of presentation of image and the search for more receptive political venue » (Baumgartner et Jones, 1993: 36).

Le système parlementaire et fédéral présent au Canada offre la possibilité aux acteurs de jouer sur deux niveaux de décision : provincial et fédéral. Par exemple, les groupes de pression et les experts œuvrant sur la scène fédérale ont récupéré des avancées faites au Québec (Pralle 2006b: 175).

Mais, il peut également être avantageux de porter le débat dans d'autres sphères. Ainsi, déplacer le débat augmente les chances que d'importantes réformes se produisent (Baumgartner et Jones, 1993 : 38). Kirp (1982: 137-138) cité dans Baumgartner et Jones a catégorisé les diverses sphères (ou institution ou *venue*):

« There are fixed ways in which many policy issues can be defined, each with strong implications for what groups will be considered legitimate to make the decision, and therefore what the decision will be : « A given policy question may be regarded as best settled by recourse to *professional* expertise, and in that event, expert say prevails. Alternatively, the question may be resolved by relying on *political* judgment...; by stressing *legal* norms...; or by depending on *bureaucratic* standards. Lurking in the background is a fifth possibility, the determination to let the *market*... fix policy outcomes». (Baumgartner et Jones 1993: 31).

Mentionnons au passage que cette catégorisation souligne les liens étroits entre la définition du problème et les institutions où l'on cherche à faire porter le débat.

Les acteurs du domaine des retraites ont su mettre à profit ces différentes institutions qui s'offraient à eux. À titre d'exemple, les aînés ont, dans un premier temps, porté leurs doléances devant les tribunaux. Ils se sont ensuite servis de leurs gains juridiques pour convaincre le législateur de modifier les lois existantes. Les partenaires sociaux québécois, quant à eux, ont recouru à l'expertise professionnelle des membres du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM 2004) pour faire avancer le P.L. 68.

À la suite de ces conclusions, nous sommes en mesure de répondre à notre question de recherche, soit : **comment les acteurs influencent-ils le processus d'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada? En fonction de notre étude de cas, nous avançons que les acteurs influencent le processus en attirant l'attention**

**sur une problématique, en contrôlant le choix des politiques proposées et en recevant des appuis. Toutefois, la place accordée aux acteurs et, par conséquent, les stratégies utilisées, changent selon qu'on soit en période de crise ou de stabilité.**

En effet, notre nouveau modèle théorique valide, comme beaucoup l'ont fait avant nous, le modèle de Kingdon tout en répondant aux critiques de Baumgartner et Jones de la théorie des courants multiples. Notre recherche a confirmé la composition de nos variables indépendantes, soit les acteurs et les stratégies. En effet, les parlementaires, la fonction publique, les groupes de pression, qu'ils soient *in* ou *out*, les experts et les organismes de prestation de service sont généralement présents dans le processus d'élaboration des politiques et ce, peu importe le domaine. Ce qui variera sera l'implication et l'influence de chacun. En effet, nous avons vu que des acteurs choisissent de ne pas s'impliquer dans certains débats, car ils ne sont pas intéressés par l'enjeu. Dans d'autre cas, ils peuvent déléguer d'autres acteurs semblables à mener le combat. À titre d'exemple, la FCEI était le porte-parole pour plusieurs organisations patronales. L'influence des acteurs varie également. En période de stabilité, il sera très difficile pour les *outsiders* d'influencer le programme politique si un triangle de fer étanche contrôle le domaine. Par contre, s'ils réussissent à obtenir l'appui de politiciens influents, ils peuvent influencer les réformes malgré l'opposition d'acteurs bien implantés.

Quant aux stratégies, les acteurs doivent toujours chercher à attirer l'attention, contrôler les choix et recevoir des appuis et ce, qu'ils visent une amélioration des politiques existantes ou des réformes plus fondamentales. Cependant, dans certaines situations, les acteurs devront mettre l'emphasis sur 'attirer l'attention' sur une problématique et 'chercher des appuis' alors que dans d'autres situations, ils devront concentrer leurs efforts pour 'contrôler les choix'.

Ces variables indépendantes ont un impact sur le programme politique, soit notre variable dépendante en déterminant quels sujets seront abordés (l'*agenda*) et de quelle façon ils seront abordés (politiques). Si une fenêtre politique s'ouvre, les probabilités sont telles que les politiques adoptées reflèteront le programme politique. En résumé, notre recherche a permis de valider la théorie des courants multiples de Kingdon dans un contexte canadien.

La principale avancée de notre recherche est de démontrer que le modèle de Kingdon se présente différemment que l'on soit en période de crise et de stabilité. En effet, une des rares critiques à la théorie des courants multiples vient de Baumgartner et Jones (1993). Ces auteurs avançaient que le modèle de Kingdon s'appliquait en période de crise, mais pas en période de stabilité. Rappelons que, selon Baumgartner et Jones (1993), les périodes de stabilité correspondent à une situation où un nombre restreint d'acteurs veille à maintenir le *statu quo*. Lorsque des réformes sont nécessaires, ce groupe accepte de céder une partie de leur pouvoir, mais les compromis se font de façon incrémentielle et s'éloignent rarement du *statu quo*. Les périodes de crises sont courtes et rares. Elles sont caractérisées par l'engouement de la population et des parlementaires pour des idées apportées par des groupes généralement exclus du processus décisionnel. Des réformes majeures peuvent alors se succéder très rapidement et mener à la création de nouvelles institutions.

Une deuxième avancée de notre recherche est de montrer, par des exemples survenus au Québec entre 2003 et 2008, qu'il n'y a pas une dichotomie entre la crise et la stabilité, mais plutôt un continuum.

Comme mentionné plus haut, nous avons constaté, à la suite de notre étude de cas, qu'en période de stabilité, les parlementaires s'impliquent relativement peu. La fonction publique, les experts, les organismes de prestations de service et les groupes de pression faisant partie du triangle de fer seront très influents dans le processus d'élaboration des politiques et auront un impact sur les lois adoptées. Le triangle de fer peut se permettre d'avoir autant de

pouvoir décisionnel, car la population et les parlementaires leur délèguent cette autorité de par leur indifférence.

Notre recherche permet également de constater que les triangles de fer ne sont pas nécessairement néfastes. Ils peuvent être utiles tant et aussi longtemps qu'un programme ou une institution fonctionne bien et répond aux besoins de la population. D'une part, ils réduisent le conflit. D'autre part, ils permettent aux acteurs qui en font partie de se concentrer à améliorer l'institution en question. À titre d'exemple, le système de retraite au Canada répond, en grande partie, aux attentes des décideurs et de la population en général comme nous l'avons vu dans le chapitre de problématique de cette thèse. En effet, il protège de la pauvreté une majorité d'aînés en plus d'être viable pour plusieurs années encore. Plus encore, le système de retraite canadien est vu comme un modèle par plusieurs autres pays.

Dans une situation comme celle-ci, on arrive à la conclusion que la fonction publique administre bien les différents régimes et qu'une situation de stabilité est tout à fait appropriée. Ceci n'exclut pas des améliorations aux régimes existants. D'ailleurs, certains experts et groupes de pression reconnus ont décelé des lacunes qu'ils ont portées à l'attention des fonctionnaires et des parlementaires. Ils ont alors proposé des solutions novatrices et ils ont consacré beaucoup d'effort afin de contrôler le discours pour que les choix qu'ils proposent soient retenus plutôt que d'autres. La confiance des fonctionnaires envers ces experts et ces groupes de pression bâtie au fil du temps a fait en sorte que ces acteurs ont pu obtenir des appuis à leurs propositions relativement facilement. À la fin de notre période d'analyse, certaines améliorations avaient été adoptées avec l'appui de la majorité des acteurs, sans grands éclats dans les médias et avec une intervention minimale des parlementaires.

Les triangles de fer et la stabilité qui leur est associée ont donc leur raison d'être dans le processus d'élaboration des politiques. Ils ne servent pas seulement à faire avancer les intérêts des parties prenantes au triangle de fer. Les retombées de leurs stratégies politiques peuvent être bénéfiques pour l'ensemble de la population. Dans la même veine, les périodes de crise orchestrées par des groupes de pression marginalisés et les réformes qui s'ensuivent ne sont pas toujours bénéfiques pour tous. Le cas des aînés au Québec en est un exemple.

En effet, ces groupes, chacun de leur côté, ont mobilisé beaucoup d'énergie pour attirer l'attention de certains parlementaires sur une injustice qu'ils percevaient et pour obtenir l'engagement de ces parlementaires à des réformes en leur faveur. La fonction publique, les experts et les partenaires sociaux, qui sont habituellement des parties prenantes aux processus d'élaboration des politiques de retraite, ont décrié les solutions mises de l'avant par les aînés, car elles n'avantageaient qu'une minorité de retraités et elles auraient davantage de retombées négatives pour les travailleurs. Ces derniers ont tenté de recentrer le débat, mais sans succès. Les membres du triangle de fer ont été ignorés et le gouvernement a procédé à des réformes majeures.

En résumé, dans le processus d'élaboration des politiques, les acteurs demeurent essentiellement les mêmes, mais c'est leur influence qui varie et cela en fonction qu'on soit en situation de stabilité ou de crise. Ces acteurs cherchent toujours à attirer l'attention, à contrôler les choix et à recevoir des appuis, mais l'effort déployé pour chacune de ces stratégies variera, encore une fois, que l'on soit en période de crise ou de stabilité. Par ailleurs, on ne peut pas tenir pour acquis que les situations de stabilité soient préférables aux crises ou *vice versa*. Seule une analyse des politiques qui en découlent le dira.

Cette conclusion innove en réconciliant deux théories ayant fait leur preuves en science politique, à savoir la théorie des courant multiples de John Kingdon et la théorie de

l'équilibre ponctué de Baumgartner et Jones. En plus, nous avons adapté ces théories à la réalité des politiques publiques québécoises et canadiennes. En effet, nous avons vu que la théorie de Kingdon s'appliquait à notre système de type Westminster. Nous avons intégré la nuance apportée par Baumgartner et Jones en montrant comment les acteurs agissent en période de stabilité et de crise et dans les situations intermédiaires.

### **6.3.3 Implications pour les relations industrielles**

La discipline des relations industrielles tirerait avantage à adopter des avancées dans d'autres domaines des sciences sociales pour construire ses théories, mais également pour guider son analyse des phénomènes reliés au monde du travail et de l'emploi (Kaufman 1993). Dans cette section, nous discutons de l'apport de cette thèse pour la discipline des relations industrielles sur les plans théorique, ensuite méthodologique, et enfin, pratique.

### **6.3.4 Implications théoriques**

Étudier l'influence des acteurs sur l'élaboration des politiques publiques de retraite requiert une théorie expliquant adéquatement les comportements des acteurs en fonction du contexte et des institutions en place ainsi que l'influence de ces actions sur les politiques publiques. Comme nous l'avons vu dans le chapitre sur la recension des écrits, les théories fréquemment utilisées dans l'étude des relations industrielles apportent des éléments de réponse à notre question de recherche. Toutefois, ces théories s'avèrent incomplètes pour comprendre le rôle de tous les acteurs impliqués dans les politiques publiques et l'effet de leurs comportements sur le programme politique. Les chercheurs en relations industrielles se tournent parfois vers les théories économique ou sociologique pour expliquer des phénomènes en relations industrielles. Or, ces théories s'appliquent difficilement à notre



sujet d'étude. C'est finalement du côté des sciences politiques que nous avons trouvé un modèle théorique prenant en compte les différents aspects de notre recherche.

Dans la recension des écrits, nous avons constaté que les théories en relations industrielles et les théories en science politique avaient tendance à s'ignorer. Or, la compréhension des politiques publiques du marché du travail nécessite la prise en compte de ces deux champs d'expertise. D'une part, les théories en science politique portant sur l'élaboration des politiques publiques pourraient être bonifiées par des avancées dans le domaine des relations industrielles. Les chercheurs en relations industrielles détiennent une connaissance approfondie de certains acteurs, soit l'État, les syndicats et le patronat. De plus, ils ont l'habitude d'étudier les règles que ces trois acteurs s'imposent. D'autre part, les chercheurs en relations industrielles pourraient apprendre des politologues sur les différentes étapes du processus d'élaboration des politiques publiques précédant l'établissement de la règle ainsi que sur les autres acteurs.

Nous sommes d'avis que cette recherche a permis d'intégrer les éléments des théories en relations industrielles à une théorie en science politique ayant fait ses preuves dans d'autres sphères. Nous arrivons ainsi à des assises théoriques à la fois plus solides, car elles sont confirmées par une étude de cas supplémentaires, et plus larges, car elles ont été vérifiées dans un contexte québécois et canadien.

#### **6.3.4.1 Les acteurs et le processus d'élaboration des politiques publiques**

Les théories en relations industrielles comportent certaines limites par rapport à l'étude des politiques publiques, en particulier leur élaboration et les acteurs qui y participent. D'une

part, les processus et stratégies employées pour les influencer sont bien documentés en relations du travail et en gestion des ressources humaines, mais ce n'est pas le cas en politiques publiques du marché du travail (Morissette 2006: 551).

D'autre part, notre étude révèle l'implication de plusieurs joueurs dans l'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde. Par exemple, les syndicats, les regroupements d'employeurs, les organismes de l'État, mais aussi les organismes supranationaux, les chercheurs, les groupes de pression et le public fournissent des solutions à la problématique des retraites. Ceci déborde de la notion classique d'« acteur » tel que défini en relations industrielles où l'on s'intéresse principalement aux employeurs et aux syndicats (Heery et Frege 2006: 601).

L'étroitesse du concept d'acteur dans les théories en relations industrielles entraîne une certaine insatisfaction à en juger par l'intérêt accordé aux « nouveaux acteurs » (Bellemare, 2000 : 383; Heery et Frege, 2006 : 601). Des auteurs provenant du Québec (Bellemare 2000; Morissette 2006; Dupuis 2007a; Dupuis 2007b), des États-Unis (Heckscher et Carre 2006, voir aussi Piore, 1995 cité dans Bellemare, 2006; Osterman 2006) et du Royaume-Uni (Heery et Frege 2006) ont soutenu la nécessité de l'inclusion d'autres acteurs (Bellemare 2000; Heery et Frege 2006).

Notre recherche a permis d'intégrer des nouveaux acteurs dans la compréhension des relations industrielles. À l'instar de la théorie de l'économie politique critique mentionné dans la recension des écrits qui ouvre la porte à l'étude des politiques publiques, à leurs conséquences et leur élaboration, nous avons constaté l'influence des groupes de pression, des organismes de prestation de service et des experts sur les politiques publiques du marché du travail.

Ainsi, nous considérons que les approches traditionnelles en relations industrielles sont trop restrictives. Elles tendent à réduire les acteurs des RI aux les employeurs, les travailleurs et/ou les syndicats. Elles demeurent utiles pour comprendre certains aspects des relations industrielles, mais s'avèrent incomplètes pour comprendre le champ d'étude dans son ensemble.

En adoptant une définition large et multidisciplinaire des relations industrielles, nous faisons place à des acteurs souvent ignorés par les théories classiques du champ. De plus amples recherches sur ces acteurs seraient pertinentes.

#### **6.3.4.2 Apports des écrits en science politique sur les relations industrielles**

Nous avons puisé dans les théories en science politique pour mieux comprendre l'élaboration des politiques à l'intérieur du champ des relations industrielles. En particulier, les politiques publiques du marché du travail ont un impact énorme sur notre champ d'études. Or, ces politiques font rarement l'objet de recherches dans notre domaine. Lorsqu'elles le sont, c'est principalement pour en évaluer les effets plutôt que comprendre leur genèse. Les apports de la science politique aideraient les chercheurs et les praticiens en relations industrielles à mieux comprendre comment se forment les processus et les acteurs. Ainsi, nos résultats indiquent *pourquoi* les politiques sont adoptées et *comment* les acteurs peuvent influencer leur évolution.

En effet, comme nous l'avons mentionné dans la recension des écrits, les principales théories en relations industrielles, en se concentrant principalement sur les résultats des

relations entre employeurs et travailleurs et/ou syndicats, sont peu appropriées pour l'étude du processus d'élaboration des politiques publiques en matière de retraite. Ces théories font souvent abstraction des politiques publiques ou considèrent ces politiques comme étant extérieures au champ d'études. Il en résulte qu'aucune théorie en relations industrielles ne permet d'expliquer adéquatement le processus, les acteurs, les institutions et les résultats propres aux politiques publiques.

Plus de recherches en relations industrielles devraient intégrer des concepts et des théories mis au point dans d'autres disciplines, en particulier en science politique. Une piste de recherche pertinente s'intéresserait aux acteurs et au jeu de ceux-ci selon qu'il s'agisse de sujets politiquement sensibles ou de sujets moins partisans (Haas 1992; Kingdon 2003).

### **6.3.5 Implications méthodologiques**

La méthode de l'étude de cas a été retenue pour notre recherche. Cette stratégie de recherche permettrait de contextualiser le phénomène d'élaboration des politiques publiques et de fournir des explications causales quant aux décisions prises, car elle permettait de rendre compte de plusieurs variables relatives à un nombre limité de cas (Yin 2003: 14). En outre, l'étude de cas nous a permis de répondre aux questions « comment » et « pourquoi » telle politique a été adoptée alors que telle autre n'a pas été retenue (Yin 2003: 1). Enfin, l'étude de cas est d'autant plus appropriée pour étudier notre sujet qu'elle est à privilégier lorsque le chercheur n'a pas de contrôle sur les événements, comme c'est le cas avec l'élaboration des politiques publiques, et lorsqu'on étudie des événements contemporains comme nous l'avons fait (Yin 2003: 7).

Notre étude de cas reposait sur la réalisation d'entrevues semi-dirigées et la recension documentaire. À notre avis, cette méthode était tout à fait appropriée. Elle nous a permis d'avoir accès à des informations sensibles qu'il aurait été difficile d'obtenir autrement. En effet, nous avons interviewé les acteurs qui ont façonné les politiques publiques de retraite et il aurait été impossible d'avoir accès aux différentes facettes de leur expérience n'eut été des entrevues. Par ailleurs, nous avons complété et vérifié certaines informations grâce aux revues de presse et aux documents publics (ex. lois, procès-verbaux des consultations publiques) et privés (ex. communiqués, dépliants). Le cumul de toutes ces sources de données a permis la triangulation des données sur la situation. En outre, ces diverses sources avaient l'avantage de minimiser les biais et la subjectivité du chercheur, comme le soutient (Savoie-Zajc 2003: 312).

Au regard de notre sujet de recherche, la méthode de l'étude de cas avait des avantages indéniables. Elle comporte néanmoins certaines limites, quoique celles-ci méritent d'être nuancées. Au niveau de la validité interne, « d'aucuns diront que les études de cas s'appuient sur des informations partielles *qui ne représentent pas toute la réalité du cas réel* » (Roy 2003: 166, italiques dans texte original). Par exemple, les chercheurs employant cette méthode pourraient être tentés de passer sous silence des informations allant à l'encontre de leur thèse (Roy 2003; Yin 2003). Toutefois, cette critique peut s'appliquer à toutes les stratégies de recherche (Yin 2003). La seule façon de se prémunir contre cette faille est de s'appuyer sur un devis de recherche rigoureux, ce que nous estimons avoir accompli.

Certains critiquent la faible validité externe des études de cas. En effet, il serait périlleux de généraliser des lois à l'ensemble de la population à partir d'un nombre limité de cas, surtout si ces cas ne sont pas choisis au hasard (Roy 2003: 167). Face à cette critique, Yin souligne

que « case studies, like experiments, are generalizable to theoretical propositions and not to populations of universes » (Yin 2003: 10). Ainsi, l'étude de cas permet de renforcer et de généraliser des théories, mais pas de généraliser les résultats à une population.

Nous croyons que la méthode utilisée dans cette thèse a réussi à prémunir nos conclusions contre les principales critiques. Nous avons appuyé notre recherche sur des postulats et des propositions de recherche. Nous avons étudié la situation au Québec et au niveau fédéral canadien sur une période de cinq ans, ce qui permet une certaine comparaison des données. De plus, nous estimons que cette méthode est suffisamment rigoureuse pour éviter les données anecdotiques et les principaux biais. Nous sommes d'avis que la méthode employée permet de dégager des conclusions à la fois constructives quant à l'élaboration des politiques publiques et généralisables au plan théorique.

### **6.3.6 Implications pratiques**

Dans le cadre de cette recherche, nous nous sommes attardée aux acteurs et les répercussions de leurs actions sur les politiques publiques. Nous avons été préoccupée par le fait que les actions des acteurs avaient des répercussions sur les politiques publiques, dans ce cas-ci les politiques de retraite, subies par leur contemporains, mais aussi, en raison du *path dependency*, par les générations à venir. Par conséquent, notre modèle révisé présenté dans ce chapitre se devait d'être pratique et pouvoir être traduit par les acteurs en actions concrètes.

En particulier, tout acteur cherchant à renverser le *statu quo* pourrait apprendre des groupes d'aînés qui, entre 2003 et 2008, ont réussi à faire adopter des politiques publiques en leur

faveur. Pour ce faire, ils ont attiré l'attention sur un événement marquant, soit la faillite de régime de retraite dans l'industrie minière, pour que cette situation en vienne à être considérée comme une crise et que les parlementaires se sentent obligés d'intervenir. Parallèlement à attirer l'attention, les aînés ont également tissé des liens avec ces mêmes parlementaires.

Les acteurs bien établis cherchant à améliorer les politiques et les programmes existants, quant à eux, auraient avantage à imiter les experts qui ont, dans une certaine mesure, fait avancer le débat sur plusieurs problèmes couverts dans cette thèse. En effet, nous avons appris au cours de cette recherche qu'il était important de bien vulgariser ses solutions afin que les autres acteurs dans le domaine saisissent les réformes souhaitées. Il est tout aussi important de continuellement répéter ce message. Lorsqu'une part importante des acteurs dans le domaine est convaincue que cette solution relève du gros bon sens, une étape très importante vers la promulgation d'une politique est franchie.

En saisissant bien ces dynamiques, tous les acteurs souhaitant s'impliquer dans le processus d'élaboration des politiques pourront mobiliser leurs forces et leurs ressources de façon optimale.

## **6.4 Limites de la recherche**

Enfin, comme toute recherche de cette nature, notre étude comporte des limites qu'on ne peut passer sous silence par souci de transparence. Ces limites ont trait à notre méthode, notamment le recours à l'étude de cas, aux entrevues et à la courte période étudiée.

Nous sommes consciente que cette recherche ne s'attarde qu'à un seul cas, bien qu'il comporte deux paliers gouvernementaux. Il peut s'agir d'une limite relative à la généralisation des résultats en termes statistiques. Cependant, notre objectif de recherche était d'étudier un cas en profondeur et présenter l'ensemble du processus d'élaboration des politiques publiques de retraite. Nous avons néanmoins pu comparer les institutions et les acteurs présents sur les scènes québécoise et fédérale. Nous avons également pu comparer les effets d'un gouvernement minoritaire et d'un gouvernement majoritaire au Québec. Nous avons pu comparer les gouvernements libéral et conservateur au palier fédéral. Le cas des régimes de retraite par sa complexité nous permettait une telle démarche. Nous estimons donc être en mesure de tirer des conclusions potentiellement généralisables à d'autres politiques publiques du marché du travail.

Comme toute recherche qualitative, nous avons été soumis aux aléas du terrain et il n'a pas été possible de rencontrer toutes les personnes initialement identifiées. Néanmoins, nous avons été en mesure d'interviewer les personnes œuvrant pour des groupes de pression, la fonction publique, les prestataires de service et des centres de recherche directement impliqués dans les différents projets de réforme des régimes de retraite au Québec et au Canada. En outre, nos interviewés ont été reconnus par leurs pairs comme étant des participants actifs dans le domaine. Il nous a donc été possible de discuter avec des personnes clés et bien informées du dossier. De plus, au fil des entretiens, nous avons pu observer que les informations se recoupaient entre les différents intervenants pour atteindre un certain degré de saturation. Il faut aussi admettre que ce type de sujet qui touche de près à la politique et au lobby des groupes sociaux, en particulier le lobby des aînés, demeure très délicat et tabou à bien des égards. En outre, ce type de dossier renvoie à des décisions stratégiques et parfois confidentielles, notamment pour la fonction publique. Dans les circonstances, et compte tenu de la richesse de nos entrevues, nous estimons avoir brossé un bon portrait du processus d'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada entre 2003 et 2008.



Enfin, la poursuite de l'analyse sur une plus longue période serait utile. À titre d'exemple, les analyses de Baumgartner et Jones (1993) portent sur vingt-cinq ans. Ce recul permet de bien identifier les périodes de crise et de stabilité et de comparer les dynamiques d'acteurs et de stratégies pour arriver à ces conclusions plus robustes. Toutefois, nos observations vont dans le sens des études longitudinales de Baumgartner et Jones ce qui nous permet de conclure que la période étudiée couvrait une période suffisamment longue pour tirer des conclusions valides.

En conclusion, nous nous permettons de souligner qu'une fois de plus, en relations industrielles, trop peu d'études portent sur les politiques publiques et sur le rôle des divers acteurs cherchant à les influencer. Pourtant, ces informations peuvent servir aux praticiens et aux chercheurs en gestion des ressources humaines et en relations de travail. Dans la même veine, nous croyons que le programme politique, et en particulier les comptes rendus des commissions parlementaires, est trop peu mobilisé dans les recherches en relations industrielles alors qu'elles offrent une mine d'informations sur les orientations, les perceptions et les croyances des acteurs.

## Conclusion

Cette thèse a cherché à approfondir les connaissances d'un processus peu étudié en relations industrielles : l'élaboration des politiques publiques. Bien qu'il soit tout à fait louable d'étudier les conséquences des politiques pour les travailleurs, les employeurs et la société en général, il serait tout aussi pertinent de savoir comment et pourquoi la situation actuelle prévaut. Autrement dit, il faut savoir comment et pourquoi les politiques se sont construites et transformées dans le temps.

Les régimes de retraite au Canada fournissent un cas d'intérêt pour étudier l'élaboration des politiques publiques du marché du travail. D'une part, tous les acteurs des relations industrielles sont directement concernés par l'évolution des régimes de retraite. Pour les travailleurs, les politiques de retraite se traduisent concrètement par le montant de leur pension et, par le fait même, l'âge auquel ils pourront prendre leur retraite. Pour les employeurs, les modifications aux lois entourant les régimes de retraite ont une incidence sur les impôts et taxes sur la masse salariale qu'ils paient, mais aussi sur les politiques et programmes de ressources humaines. Les réformes des régimes de retraite peuvent également modifier le rôle que jouent les syndicats auprès de leurs membres. Enfin, les différents organes de l'État ont à composer avec les changements à la main-d'œuvre conséquemment aux modifications aux politiques de retraite, l'augmentation ou la baisse des retraites anticipées, les besoins particuliers aux travailleurs âgés en matière de formation ou de condition de travail par exemple.

D'autre part, la complexité du système de retraite au Canada en fait un sujet intéressant. Le système de retraite est fondé sur quatre paliers et fait intervenir deux niveaux de gouvernement. Les deux régimes de base, à savoir la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada / Régime de rentes du Québec sont d'ordre public. À ces régimes

s'ajoutent les régimes de pension agréés, communément appelés régimes d'employeur, et les régimes d'épargne-retraite agréés qui sont privés. Ces quatre régimes sont encadrés par leur propre loi et, dans certains cas, par les lois sur l'impôt. En faisant intervenir des acteurs tant du secteur privé et que du secteur public aux niveaux fédéral et provincial, étudier les régimes de retraite permet d'en apprendre sur une multitude d'acteurs, leurs objectifs et leurs stratégies.

Enfin, les politiques publiques de retraite sont un sujet d'actualité en raison du vieillissement de la population. En effet, d'aucuns craignent que l'arrivée à la retraite des *babyboomers* dès 2011 rendra les divers régimes de retraite insolvables. Certains prédisent que la faillite des régimes publics et privés de retraite entraînera de graves conséquences au plan économique. Face à cette catastrophe potentielle, plusieurs gouvernements, dont celui du Canada, ont procédé à des réformes plus ou moins importantes à leur système de retraite. Certains acteurs aimeraient voir les réformes se poursuivre dans cette direction car ils craignent que la viabilité de l'architecture ne soit pas totalement assurée. D'autres, à l'inverse, croient que les réformes récentes aient pour conséquence de réduire la protection des citoyens et que les régimes de retraite soient détournés de leur mission première, à savoir de prévenir la pauvreté chez les aînés. Enfin, un dernier groupe est amplement satisfait de la situation actuelle.

Les gouvernements du Québec et du Canada sont donc à la croisée des chemins en matière de retraite. Doivent-ils poursuivre ou maintenir le statu quo? Doivent-ils accroître la responsabilisation des individus dans la planification de leur retraite ou doivent-ils mieux encadrer les régimes privés et les régimes d'entreprise? Quelles politiques accroissent la justice, l'équité?

Face à ces questions, les gouvernements qui décident d'aller de l'avant ont typiquement emprunté un ou plusieurs de quatre chemins. Une première catégorie de réforme est dite paramétrique. Ce type de réforme laisse en place la structure des retraites, mais ajuste les taux de cotisation, de prestation ou la générosité des régimes pour assurer leur viabilité. Une deuxième catégorie consiste à favoriser un palier plutôt qu'un autre. Dans plusieurs cas, ce sont les régimes privés individuels qui ont connu un essor. Dans la même veine, une troisième voie est de transférer le risque de retraite sur le travailleur plutôt que l'employeur ou l'État. Enfin, une quatrième option vise des réformes beaucoup plus importantes et plus englobantes, soit augmenter l'offre de travail. Cette dernière approche nécessite de coordonner plusieurs politiques publiques du marché du travail afin d'inciter les personnes à travailler plus longtemps.

Les issues sont donc nombreuses et diversifiées. Face à cette situation, on est en mesure de se demander : comment les acteurs influencent-ils le processus d'élaboration des politiques publiques en matière de retraite au Québec et au Canada? Malheureusement, les principales théories en relations industrielles ne sont pas adéquates pour répondre à cette question de recherche. Bien que certaines théories en relations industrielles comportent des aspects pertinents à notre recherche, notamment la non-détermination des acteurs et par conséquent l'emploi de stratégies par ceux-ci, la fragmentation des acteurs ainsi que la prise en compte des valeurs et des institutions, aucune d'entre elles ne permet de répondre à notre question de base. C'est pour cette raison que nous nous sommes tournés du côté des théories en science politique.

La science politique accorde une place de choix à l'étude du processus politique et de l'élaboration des politiques publiques, comme en font foi la théorie des coalitions plaidantes de Sabatier, la théorie de l'équilibre ponctué de Baumgartner et Jones et la théorie des courants multiples de Kingdon. Chacune de ces théories se ressemblent à

plusieurs égards, mais mettent l'accent sur différents aspects. Notre choix s'est arrêté sur la dernière car les deux autres se situent à un niveau trop « macro » pour notre sujet d'étude. La théorie des coalitions plaidantes étudie les acteurs de manière agrégée, soit au niveau de la coalition, alors que nous préférons étudier les acteurs individuellement. La théorie de l'équilibre ponctuée, quant à elle, étudie le processus politique sur une longue période pouvant aller jusqu'à 25 ans afin d'en dégager les changements mineurs et majeurs. Nous préférons étudier ce processus dans une période de temps beaucoup plus circonscrite afin d'avoir une compréhension plus approfondie des acteurs et des stratégies qu'ils emploient pour influencer les politiques publiques de retraite.

La théorie des courants multiples de Kingdon prévoit que des acteurs, tant gouvernementaux que non-gouvernementaux, participent à l'élaboration des politiques publiques en manipulant trois variables ou « courants ». Ces courants sont les problèmes, les solutions et le politique ou balance du pouvoir. En jouant stratégiquement sur ces trois plans, les acteurs parviennent à influencer le programme politique, c'est-à-dire les questions sur lesquelles les décideurs se penchent et les politiques qu'ils considèrent. Ce programme politique transparait dans les rapports, débats et projets de loi émis par ces acteurs.

Connaître quels acteurs s'impliquent dans l'élaboration des politiques publiques du marché du travail, ce qu'ils veulent, comment ils comptent atteindre leur but et la configuration du programme politique sont d'une grande importance en relations industrielles. En effet, les politiques qui seront adoptées seront nécessairement liées à ces aspects. Pour accéder à ces informations, nous avons procédé à une étude du cas des retraites pour les raisons mentionnées plus haut. Les documents officiels nous ont permis de reconstituer l'*agenda* gouvernemental alors que des entrevues avec les principaux acteurs nous ont permis de comprendre leurs stratégies.

Bien qu'une telle méthode comporte certaines limites, notamment au niveau de la généralisation des résultats et des biais possibles, nous considérons que les apports de cette recherche sont suffisamment importants pour mériter sa poursuite. Au plan théorique, cette recherche a permis d'étendre nos connaissances en matière de politiques publiques en étudiant leur élaboration. Au plan empirique, notre recherche permettra de faire le point sur les acteurs, leurs objectifs, leurs stratégies ainsi que sur les dilemmes auxquels sont confrontés les élus. Au plan pratique, nous croyons que notre recherche révèle quelles stratégies sont efficaces en situation de stabilité et en situation de crise pour influencer le cours des politiques publiques du marché du travail. Vraisemblablement, ces connaissances intéresseront les acteurs, tant privés que publics, qui cherchent à orienter les politiques en leur faveur.

À la suite de notre étude terrain réalisée en 2008, nous avons pu confirmer, en grande partie nos propositions de recherche. Nous avons confirmé que la construction du programme politique est déterminante dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Ce programme politique est le résultat des stratégies des acteurs visant à attirer l'attention, à contrôler les choix et à mobiliser des appuis envers les sujets et les solutions favorisés par chacun des acteurs. Nous avons également confirmé qu'une pluralité d'acteurs dépassant les acteurs traditionnels en relations industrielles influence l'élaboration du programme politique. Pour influencer la construction du programme politique et l'élaboration des politiques publiques, les acteurs doivent, à la fois, attirer l'attention, contrôler les choix et mobiliser des appuis en faveur de la position qu'ils privilégient. Pour attirer l'attention, il faut définir un problème et soutenir cette définition. Pour contrôler les choix, il faut appuyer sa solution privilégiée et habituer les autres acteurs à cette solution. Enfin, pour mobiliser des appuis, il faut créer des coalitions et profiter des institutions.

Par conséquent, nous avons pu valider notre modèle d'analyse moyennant quelques nuances. Nous sommes arrivée à la conclusion que les acteurs et les stratégies utilisées variaient selon qu'on était en situation de stabilité ou de grand changement. Les groupes de pression souhaitant des réformes et les parlementaires s'impliquaient davantage en situation de crise en attirant l'attention sur une problématique et en cherchant des appuis. En situation de stabilité, c'était la fonction publique, les groupes de pression établis, les experts et les prestataires de services qui dominaient. Ceux-ci cherchaient surtout à faire accepter des solutions généralement en lien avec les programmes et les politiques existants.

Ainsi, à notre question de recherche : comment les acteurs influencent-ils le processus d'élaboration des politiques publiques de retraite au Québec et au Canada? En fonction de notre étude de cas, nous répondons que les acteurs influencent le processus en attirant l'attention sur une problématique, en contrôlant le choix des politiques proposées et en recevant des appuis. Toutefois, la place accordée aux acteurs et, par conséquent, les stratégies utilisées, changent selon qu'on est en période de crise ou de stabilité. En effet, la période de stabilité favorise les experts, la fonction publique et des groupes de pression partageant les mêmes valeurs que ceux-ci. Étant donné que ces acteurs partagent une vision similaire du problème et entretiennent déjà des relations, ils peuvent consacrer plus de leur temps à contrôler les choix. Pour provoquer des réformes importantes, les exclus doivent créer une situation de crise. Ils doivent donc principalement attirer l'attention des décideurs sur une problématique et chercher des appuis.

Nos conclusions comportent des implications théoriques, méthodologiques et pratiques. Au plan théorique, les relations industrielles auraient avantage à mieux comprendre le processus d'élaboration des politiques publiques, car ces connaissances permettraient d'anticiper les conséquences des politiques sur les travailleurs et les employeurs. Pour cette

raison, nous avons cherché à faire le pont entre notre champ d'étude et celui des sciences politiques et aller au-delà des cadres théoriques de ces deux disciplines. Nous sommes d'avis qu'un cadre analytique interdisciplinaire comme le nôtre permettra une meilleure compréhension du processus politique dans le champ du travail au Canada.

Sachant que les politiques de demain se préparent dès maintenant, les connaissances acquises au cours de notre recherche quant à la discussion qui se fait actuellement en matière de retraite, aux acteurs participant à cette discussion, aux objectifs qu'ils poursuivent et aux stratégies qu'ils emploient sera d'une valeur inestimable pour les analystes et les praticiens des relations industrielles. Ces connaissances empiriques permettront aux conseillers en relations du travail, aux conseillers en ressources humaines et aux chercheurs d'être mieux préparés face aux changements possibles dans les politiques publiques de retraite.

Enfin, les apports au plan théorique et empirique de notre thèse se répercuteront également au plan pratique. D'une part, notre modèle théorique, confirmé par nos résultats empiriques, prévoit nombre de stratégies que peuvent employer les acteurs pour influencer les politiques publiques selon qu'on soit en période de stabilité ou de grands changements. Présenter ces stratégies fournit, en quelque sorte, un guide que peut suivre tout acteur désirant un changement ou un maintien des politiques. Pour les acteurs déjà engagés dans un processus politique, nos résultats leur permettront d'évaluer l'efficacité de leurs actions. Pour les acteurs souhaitant se mobiliser, nos conclusions leur permettront de choisir les meilleures stratégies compte tenu de leur position et de leurs ressources. Par ailleurs, les connaissances au plan empirique issues de cette thèse permettront aux praticiens de mobiliser des arguments efficaces et de former des alliances avec les acteurs les plus influents.



En conclusion, notre thèse a voulu éclairer un sujet peu étudié en relations industrielles : l'élaboration des politiques publiques du marché du travail. Bien que notre recherche se situe résolument à l'intérieur du champ d'étude en étudiant les politiques de retraite qui intéressent tant les employeurs que les syndicats et les travailleurs, notre recherche se distingue d'autres recherches dans le champ en se concentrant sur le processus politique plutôt que sur les conclusions de ce processus. Cette particularité nous amène à employer un modèle théorique interdisciplinaire qui tient compte des connaissances issues à la fois des relations industrielles et des sciences politiques. Pour cette raison, nous réitérons que cette thèse contribue à la fois au développement théorique, empirique et pratique des relations industrielles.

## **Annexe 1. Grille d'entrevue de Kingdon**

1. What major problems are you and others in the health (transportation) area most occupied with these days?
  - a. Have you listed them roughly in order of importance?
  - b. Has there been much change during the last year in the problems that those concerned with health (transportation) are paying attention to? If yes, why has that change take place?
2. Why do you think these particular problems are the ones that are receiving attention – how did they come to be the hot issue?
3. Let me shift now, and ask you not about problems, but rather about programs. What are you and other people in the health (transportation) area currently working on, in the way of new approaches or new programs – what's on the front burner?
  - a. Have you listed them roughly in order of importance?
  - b. Has there been much change during the last year in the problems that those concerned with health (transportation) are paying attention to? If yes, why has that change take place?
4. Why do you think these particular initiatives are being seriously considered – how did they come to be the hot proposals?
5. If you were to look down the road a bit, which problems and proposals for government programs in the area of health (transportation) do you think will be prominent, say, two years from now and five years from now?
6. I want to ask you about some specific things. (Note: At this point in the interview, I had a list of éléments prepared that varied from one year to the next. The list included developments during the previous year that I had followed in the press and wanted to know more about, and éléments that could have received attention but had apparently not. To the extent permitted, I asked about each élément that had not yet been discussed and that I thought the responded would know about.)
7. Is there anything else that you think I might be interested in?

Source: Kingdon (2003: 235)

## Annexe 2. Grille d'entrevue utilisée

1. Quels problèmes vous préoccupent, vous et vos collègues dans le secteur des retraites, le plus actuellement?
  - a. Avez-vous classé ces éléments par ordre d'importance?
  - b. Y a-t-il eu un changement dans cette liste de problèmes depuis 2005? Si oui, comment expliquez-vous ce changement?  
(Si ce n'est pas fait au cours de la réponse, demander sur quelles statistiques qu'ils s'appuient, sur quels événements, sur la rétroaction de qui pour déterminer que c'est un problème),
2. Pourquoi pensez-vous que ces problèmes reçoivent tant d'attention – comment sont-ils devenus prioritaires?
3. Maintenant, laissons de côté les problèmes pour se concentrer sur les politiques. Sur quoi vous et vos collègues dans le secteur des retraites travaillez-vous actuellement en termes de politique – qu'est-ce qui est considéré comme une priorité?
  - a. Les avez-vous classés en ordre d'importance?
  - b. Y a-t-il eu un changement dans cette liste depuis 2005? Si oui, comment expliquez-vous ce changement?  
(Si ce n'est pas fait au cours de la réponse, demander pourquoi ils considèrent que ces politiques corrigeraient le problème)
4. Selon vous, pourquoi ces politiques sont-elles considérées sérieusement – comment sont-elles devenues aussi populaires?
5. Avez-vous parlé de vos suggestions de politiques avec d'autres acteurs dans la communauté des retraites? Si oui, de quelle manière?
6. Êtes-vous au courant si d'autres organisations ou personnes partagent votre avis ? Pensez-vous collaborer avec eux? Si oui, de quelle façon? Y a-t-il des organismes ou personnes qui s'opposent à vos perspectives?
7. De quelle façon les changements de gouvernement fédéral et québécois ont-ils changés vos priorités?
8. Et si on se projetait dans l'avenir, quels problèmes et politiques risquent d'être importants dans le secteur des retraites dans deux ans? Dans cinq ans?
9. Je voudrais vous poser quelques questions additionnelles sur ... (Note : Nous nous réservons de la place ici pour poser des questions d'approfondissement si besoin est).
10. Ya-t-il autre chose que nous n'avons pas abordé et qui pourrait être utile pour ma recherche?

## Bibliographie

- (2004a). "Donner des choix : document de consultation sur l'élimination de la retraite obligatoire." Canadian Research Index.
- (2005a). Débat sur le projet de loi C-301, Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (supplément de revenu mensuel garanti). Ottawa, Gouvernement du Canada.
- (2006). La bombe à retardement démographique: atténuer les effets des changements démographiques au Canada. Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Ottawa, Gouvernement du Canada.
- (2006a). Mémoires déposés lors des consultations particulières sur le projet de loi 30, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration. A. nationale. **30**.
- (2007). Relever le défi du vieillissement. Comité sénatorial spécial sur le vieillissement Ottawa, Gouvernement du Canada.
- (2007a). Débat sur le projet de loi C-362, Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse (exigence de résidence). Ottawa, Gouvernement du Canada.
- (2007c). Débat sur le projet de loi C-36, Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la sécurité de la vieillesse. Ottawa, Gouvernement du Canada.
- (2008a). Consultations particulières sur le projet de loi n° 68 - Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives. Commission des affaires sociales. Québec, Gouvernement du Québec.
- (2008b). Consultations particulières sur le projet de loi n° 68 - Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives. Commission des affaires sociales. Québec, Gouvernement du Québec.
- ACARR (2006). Commentaires de l'ACARR sur le Projet de loi 30. Consultations particulières sur le Projet de loi no. 30, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration. Toronto, Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite: 6.
- ACARR. (2008, 2008). "À propos." Retrieved 18 juin, 2008, from <http://www.acpm.com/default.asp?action=article&ID=164>.

- AISS (2003). Les systèmes de sécurité sociale face au vieillissement de la population: dix questions clés. Plan d'action international sur le vieillissement. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.
- Alberta / British Columbia Pension Standards Review. (2008, April 7). "Alberta / British Columbia Pension Standards Review - Joint Expert Panel." Retrieved 16 juin, 2008, from <http://www.ab-bc-pensionreview.ca/submissions/index.html>.
- Ambachtsheer, K. (2008). The Canada Supplementary Pension Plan (CSPP) - Towards an Adequate, Affordable Pension for *All* Canadians. The Pension Papers. C. D. Howe Institute, C. D. Howe Institute,: 20.
- Anderson, K. M. A. (2004). "Pension politics in three small states: Denmark, Sweden and the Netherlands." Canadian Journal of Sociology-Cahiers Canadiens De Sociologie **29**(2): 289-312.
- Ascah, L. (2006). Le mythe de la retraite dorée: Analyse présentée à l'Association québécoise des retraité(e)s des secteurs public et parapublic (AQRP). Sherbrooke, Université de Sherbrooke: 1-26.
- Assemblée nationale du Québec. (2006). "Mémoires déposés lors des consultations particulières sur le projet de loi no. 30." from <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature2/commissions/cas/depot-pl30.html>.
- Association canadienne des journaux des débats (Hansard). (2007-02-21). "Qu'est-ce que le hansard?", from [http://www.hansard.ca/what\\_fr.html](http://www.hansard.ca/what_fr.html).
- Audet, M. et Larouche, V. (1988). "Paradigmes, écoles de pensée et théories en relations industrielles." Relations industrielles/Industrial Relations **43**(1): 28.
- AXA (2007). Baromètre AXA 2007 de la Retraite. AXA.
- Bakir, C. (2003). "Who Needs a Review of the Financial System in Australia? The Case of the Wallis Inquiry." Australian Journal of Political Science **38**(3): 511-534.
- Baldwin, B. (2004). Le financement des régimes de retraite. C. d. t. d. Canada: 1-16.
- Baldwin, B. (2005). La retraite et les régimes de retraite au Canada: le point de vue des travailleurs. C. d. t. d. Canada: ii-41.
- Banerjee, R. et Robson, W. (2008) "Lifting the Lid on Pension Funding: Why Income-Tax-Act Limits on Contribution Should Rise." C. D. Howe Institue e-brief, 6.
- Banks, J., Blundell, R. et Emmerson, C. (2005). "The balance between Defined Benefit, Defined Contribution, and state provision." Journal of the European Economic Association **3**(2-3): 466-476.

- Barbier, J.-C. (1998). Les politiques publiques de l'emploi en perspective: pour un cadre de comparaison des politiques nationales de l'emploi. Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis. J.-C. B. e. J. Gautié. Paris, Presses Universitaires de France (PUF): 383-410.
- Baumgartner, F. R. et Jones, B. D. (1993). Agendas and instability in American Politics. Chicago, University of Chicago Press.
- BBC (2002) "Enron scandal at-a-glance." BBC News World Edition.
- Béland, D. (2002). "Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales: une perspective sociologique." Politique et Sociétés **21**(3): 20.
- Bellemare, G. (2000). "End Users: Actors in the Industrial Relations System?" British Journal of Industrial Relations **38**(3): 383-405.
- Bernier, J., Vallée, G. et Jobin, C. (2003). Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnelles. G. d. Québec. Québec, Ministère du Travail.
- Bernoux, P. (1985). La sociologie des organisations : initiation théorique suivie de douze cas pratiques. Paris, Éditions du Seuil.
- Birkland, T. A. (2005). An introduction to the policy process : theories, concepts, and models of public policy making. Armonk, NY, M.E. Sharpe.
- Boivin, J. (2004). Introduction aux relations industrielles. Montréal, G. Morin.
- Borsch-Supan, A. (2005). "From traditional DB to notional DC systems: The pension reform process in Sweden, Italy, and Germany." Journal of the European Economic Association **3**(2-3): 458-465.
- Boychuck, G. (2004). The Canadian Social Model: The Logics of Policy Development. CPRN Social Architecture Papers. C. P. R. Networks. Ottawa, CPRN - Family Network.
- Boyer, E. (2004). Réflexions dans le cadre des consultations prébudgétaires. Yves Séguin Ministre des Finances. Montréal, FADOQ-Mouvement des aînés du Québec,: 3.
- Bridgen, P. et Meyer, T. (2005). "When do benevolent capitalists change their mind? Explaining the retrenchment of defined-benefit pensions in Britain." Social Policy & Administration **39**(7): 764-785.
- Brouselle, A. et Champagne, F. (2004). L'analyse stratégique, modèle d'analyse ou démarche théorique pour l'évaluation de l'implantation? SQEP. Québec.

- Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) (2008). Plan et priorités 2008-2011. Gouvernement du Canada.
- Caledon Institute of Social Policy. (sans date). "Overview." Retrieved 19 juin, 2008, from <http://www.caledoninst.org/>.
- Caron, L. (sans date). Vieillissement de la population: ne cédon pas à la panique! Options CSQ, Centrale des syndicats du Québec CSQ.
- CARP. (2008, 2008). "CARP - Advocacy, Benefits, Community." Retrieved 17 juin, 2008, from <http://www.carp.ca/index.cfm>.
- CCTM. (2004, 2004). "Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre." Retrieved 26 juin, 2008, from <http://www.cctm.gouv.qc.ca/conseil/mission.htm>.
- CDA. (2009). "Le Conseil des aînés - Un conseil avisé." Retrieved 5 mars, 2010, from <http://www.conseil-des-aines.qc.ca/>.
- Cerda, R. (2005). "On social security financial crisis." Journal of Population Economics **18**(3): 509-517.
- Chambre des communes. (sans date). "Comités de la Chambre des communes." Retrieved 1er mars, 2010, from <http://www2.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/CommitteeList.aspx?Language=F&Mode=1&Parl=38&Ses=1>.
- Charest, J. et Trudeau, G. (1999). De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi: un baromètre de l'évolution des politiques sociales canadiennes? COMPTRASEC. Bordeaux, Université Montesquieu-Bordeaux IV.
- Charron, L. (2007). La question épineuse des régimes de retraite au Canada. F. c. d. l. e. i. FCEI.
- Clark, G. L. (2003). "Pension security in the global economy: markets and national institutions in the 21st century." Environment and Planning A **35**(8): 1339-1356.
- Cobb, R. W. et Elder, C. D. (1972). Participation in American politics: the dynamics of agenda-building. Boston., Allyn and Bacon.
- Commission permanente des affaires sociales (2004a). Consultation générale sur le document intitulé Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec. Québec, Gouvernement du Québec.
- Commission permanente des affaires sociales (2004c). Consultation générale sur le document intitulé Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec. Québec, Gouvernement du Québec.

- Commission permanente des affaires sociales (2004d). Consultation générale sur le document intitulé Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec. Québec, Gouvernement du Québec.
- Commission permanente des affaires sociales (2006a). Consultations particulières sur le projet de loi n° 30 — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration. Québec, Gouvernement du Québec.
- Commission permanente des affaires sociales (2006b). Consultations particulières sur le projet de loi n° 30 — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration. Québec, Gouvernement du Québec.
- Commission permanente des affaires sociales (2006c). Consultations particulières sur le projet de loi n° 30 — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration. Québec, Gouvernement du Québec.
- Commission permanente des affaires sociales (2006d). Consultations particulières sur le projet de loi n° 30 — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration. Québec, Gouvernement du Québec.
- Commission permanente des affaires sociales (2006e). Consultations particulières sur le projet de loi n° 30 — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration. Commission permanente des affaires sociales. Québec, Gouvernement du Québec.
- Commission permanente des finances publiques (2004a). Consultations particulières sur le projet de loi n° 195 — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Québec, Gouvernement du Québec.
- Commission permanente des finances publiques (2004b). Consultations particulières sur le projet de loi n° 195 — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Québec, Gouvernement du Québec.
- Commission permanente des finances publiques (2004c). Consultations particulières sur le projet de loi n° 195 — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Québec, Gouvernement du Québec.
- Commission permanente des finances publiques (2004d). Consultations particulières sur le projet de loi n° 195 — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Québec, Gouvernement du Québec.



- Commission permanente des finances publiques (2004e). Consultations particulières sur le projet de loi n° 195 — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Québec, Gouvernement du Québec.
- Conference Board du Canada (CBC) (2004). Le Conference Board du Canada: un aperçu. Ottawa.
- Considine, M. (1998). "Making Up the Government's Mind: Agenda Setting in a Parliamentary System." Governance: An International Journal of Policy and Administration 11(3): 297-317.
- Considine, M. (2005). Making public policy : institutions, actors, strategies. Cambridge, UK ; Malden, MA, Polity Press.
- Cousineau, J.-M. (2005). Emploi et salaire. Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- CPQ. (2008, 2008). "Conseil du patronat du Québec." Retrieved 27 juin, 2008, from <http://www.cpq.qc.ca/fr/index.php?id=8>.
- CPQ, C. d. p. d. Q. (2006). Comme un éléphant dans un magasin de porcelaine: Le projet de loi 30: des impacts mal évalués.
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1977). L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective. Paris, Seuil.
- CSD (2004). Pourquoi un régime d'amaigrissant pour le Régime des rentes du Québec? Montréal, CSD.
- CSN (2004a). Mémoire présenté par la Confédération des syndicats nationaux (CSN) à la Commission parlementaire des Affaires sociales sur le document de consultation Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec. Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec, Confédération des syndicats nationaux.
- CSN (2004b). Mémoire présenté par la Confédération des syndicats nationaux sur le projet de loi no 195, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Montréal, CSN.
- CSN (2006). Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration. Montréal, CSN.
- CSN (2006). Mémoire présenté par la Confédération des syndicats nationaux dans le cadre de la consultation sur le projet de loi no. 30, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration. Consultations particulières sur le Projet de loi no. 30, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière

de financement et d'administration. Montréal, Confédération des syndicats nationaux: 23.

- CSN (2008). Mémoire présenté dans le cadre de la consultation de la Commission des affaires sociales sur la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives*, Confédération des syndicats nationaux: 17.
- CSN. (sans date a). "Journées de réflexion sur la retraite." Retrieved 10 juin, 2008, from <http://www.csn.qc.ca/Evenements/colloqueretraite08/IndexRetraite08.html>.
- CSQ (2004). *Le RRQ: conservons les acquis*. Montréal, CSQ.
- CSQ (2006). Mémoire présenté à la Commission des finances publiques sur le projet de loi no. 27: *Loi sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA)*. Montréal, CSQ, CSN, FTQ, FIIQ, SFPQ.
- CTC. (2005). "Accueil." from <http://congresdutravail.ca/>.
- CTC. (2008, 2008). "Pensions & Retirement." Retrieved 17 juin, 2008, from [http://canadianlabour.ca/index.php/pensions\\_retirement](http://canadianlabour.ca/index.php/pensions_retirement).
- de Walque, G. (2005). "Voting on pensions: A survey." *Journal of Economic Surveys* 19(2): 181-209.
- DeLeon, P. (1999). *The Stages Approach to the Policy Process. Theories of the Policy Process*. P. A. Sabatier. Boulder, Colo, Westview Press: 22.
- Deschênes, M. (2006, 21 juin Iron2006). "Communiqué: Québec propose des modifications au financement et à l'administration." Retrieved 29 août, 2007, from <http://www.mercerhr.com/summary.jhtml/dynamic/idContent/1231015;jsessionid=RWXOGPVWLEEZ2CTGOUGCHPQKMZ0QUJLW>.
- Deslauriers, J.-P. (1991). *Recherche qualitative - Guide pratique*. Montréal, Chenelière/McGraw-Hill.
- Dionne, L. et Senécal, T. (2004). *Qu'est-ce que l'AQDR, Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées*: 12.
- Disney, R. (2003). "Public pension reform in Europe: Policies, prospects and evaluation." *World Economy* 26(10): 1425-1445.
- Dodge, D. (2007). *La solidité du système de pensions repose sur une gestion appropriée des risques*. C. B. d. Canada. Toronto, Banque du Canada.

- Dostal, J. M. (2004). "Campaigning on expertise: how the OECD framed EU welfare and labour market policies - and why success could trigger failure." Journal of European Public Policy **11**(3): 440-460.
- DRHC (2002a). Pension de la sécurité de la vieillesse. D. d. r. h. C. DRHC, Gouvernement du Canada.
- Duclos, P. (2005). Le gouverneur de la Banque du Canada en faveur d'une révision des régimes de retraite. A. d. M. d. Québec. Montréal, Association des MBA du Québec.
- Dufresne, D. (2008). En mode survie depuis 2002. La Tribune: 4.
- Dupuis, M.-J. (2007a). Pour un renouveau du cadre d'analyse de la construction des politiques publiques : le rôle de l'acteur non institutionnalisé Conférence internationale du CRIMT: Quelles politiques du travail à l'ère de la mondialisation? HEC Montréal, Montréal.
- Dupuis, M.-J. (2007b). Le rôle des groupes communautaires dans la construction des politiques publiques : pour un renouveau du cadre d'analyse de l'acteur en R.I. Congrès annuel de l'Association Canadienne de relations industrielles (ACRI). McGill University, Montréal.
- Duval, R. (2003). Comportement de départ à la retraite dans les pays de l'OCDE: L'impact des système de pension de vieillesse et d'autres programmes de transferts sociaux. Revue économique de l'OCDE. O. d. c. e. d. d. économiques. Paris, Organisation de coopération et de développement économique.
- Emery, J. C. H. et Rongve, I. (1999). "Much ado about nothing? Demographic bulges, the productivity puzzle, and CPP reform." Contemporary Economic Policy **17**(1): 68-78.
- FADOQ-Mouvement des aînés du Québec (2004). Le point de vue des aînés. Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec. Régie des rentes du Québec, FADOQ-Mouvement des aînés,: 12.
- FADOQ-Mouvement des aînés du Québec. (sans date). "La FADOQ." Retrieved 10 juillet, 2008, from <http://www.fadoq.ca/accueil/affichage.asp?langue=1&B=1103>.
- FCCQ (2005). Mémoire présenté à La ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et à la Régie des rentes du Québec dans le cadre de la consultation sur financement des régimes de retraite à prestations déterminées, FCCQ.
- FCEI. (2007). "À propos de la FCEI." Retrieved 10 juin, 2007, from [http://www.fcei.ca/info\\_fr/default\\_f.asp](http://www.fcei.ca/info_fr/default_f.asp).

- Fédération des associations de retraités du Québec et FADOQ-Mouvement des aînés du Québec (2005). Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées. Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées. Régie des rentes du Québec, FARQ, FADOQ - Mouvement des aînés du Québec: 37.
- Fédération des associations de retraités du Québec et FADOQ-Mouvement des aînés du Québec (2006). Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales. Consultations particulières sur le Projet de loi no. 30, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration, Fédération des associations de retraités du Québec, Mouvement des Aînés du Québec: 12.
- Fédération des associations de retraités du Québec et FADOQ-Mouvement des aînés du Québec (2008). Mémoire conjoint de la FARQ et du réseau FADOQ présenté à la Commission des Affaires sociales. Consultations particulières sur le projet de loi 68, loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (loi RCR), la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives. Commission des Affaires sociales, FARQ, FADOQ-Mouvement des aînés du Québec: 14.
- Fortin, P. (2002). Abaisser le taux de chômage au Québec. L'objectif, les contraintes et les moyens. , Ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche: 46.
- FTQ (2004a). Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec. FTQ. Montréal, Commission des affaires sociales: 12.
- FTQ (2004c). Projet de loi no. 195 « *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* » Commission des finances publiques. Montréal, FTQ: 8.
- FTQ (2005). Vers un meilleur financement des régimes à prestations déterminées. Régie des rentes du Québec. Montréal, FTQ.
- FTQ (2006). Projet de loi no. 30 "Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite". Vers un meilleur financement des régimes à prestations déterminées, FTQ, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec.
- FTQ (2006). Projet de loi no. 30 « *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* ». Consultations particulières sur le Projet de loi no. 30, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Commission des affaires sociales. Montréal, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec: 10.
- FTQ. (sans date). "Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec." Retrieved 8 juillet, 2008, from <http://www.ftq.qc.ca/modules/pages/index.php?id=29&langue=fr&menu=13>.

- Gagnon, Y. (1995). The theory and practice of public policy-making in Canada : metapolicymaking. Lewiston, N.Y., Edwin Mellen Press.
- Gerston, L. N. (1997). Public Policy Making - Process and Principles. London, M. E. Sharpe.
- Giles, A., Ed. (1989). Industrial Relations Theory. Theories and Concepts in Comparative Industrial Relations. Columbia, S.C., University of South Carolina Press.
- Giles, A. et Murray, G. (1988). "Towards an Historical Understanding of Industrial Relations Theory in Canada." Relations industrielles/Industrial Relations **43**(4): 52.
- Giles, A. et Murray, G. (1996). Trajectoires et paradigmes dans l'étude des relations industrielles en Amérique du Nord. L'état des relations professionnelles : traditions et perspectives de recherche. G. Murray, M.-L. Morin et I. Da Costa. Saint-Nicolas (Québec), Presses de l'Université Laval.
- Giles, A. et Murray, G., Eds. (1997). Industrial Relations Theory and Critical Political Economy. Theorizing in Industrial Relations: Approaches and Applications. Sydney, Australian Center for Industrial Relations Research and Training.
- Godard, J., Ed. (1994). The State and Industrial Relations. The Economy and Society. Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited.
- Goulet, A. (2008). "Bienvenue à l'Alliance des associations de retraités." Retrieved 2 juillet, 2008, from <http://www.alliancedesassociationsderetraites.org/files/>.
- Gouvernement du Canada. (2010, 2006-09-08). "Ressources humaines et Développement social Canada." from <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/passerelles/particuliers/auditoires/aines.shtml>.
- Gouvernement du Canada. (sans date, 5 février 2010). "Projet de recherche sur les politique." Retrieved 1er mars, 2010, from <http://www.policyresearch.gc.ca/homepage.asp?pagenm=root&langcd=F>.
- Gouvernement du Québec (2003). Discours du premier ministre du Québec, M. Jean Charest, à l'occasion de l'inauguration de la 37e législature. S. d. p. ministre, Gouvernement du Québec.
- Gouvernement du Québec (2004). Budget 2004-2005 - Discours sur le budget. F. Québec, Gouvernement du Québec: 38.
- Gouvernement du Québec (2006). Allocution du premier ministre du Québec à l'occasion de l'inauguration de la 2e session de la 37e législature. S. d. p. ministre, Gouvernement du Québec.

- Gouvernement du Québec (2007). Allocution du premier ministre du Québec, M. Jean Charest, lors de l'ouverture de la 1re session de la 38e législature. S. d. p. ministre, Gouvernement du Québec.
- Government of Nova Scotia. (2008, 2008-06-17). "Commtee to Review Pension Benefits Legislation." Retrieved 17 juin, 2008, from <http://www.gov.ns.ca/news/details.asp?id=20080214006>.
- Green-Pedersen, C. et Wilkerson, J. (2006). "How agenda-setting attributes shape politics: Basic dilemmas, problem attention and health politics developments in Denmark and the US." Journal of European Public Policy **13**(7): 1039-1052.
- Guérard, F. (2007) "Lendemain d'arnaque." L'actualité Édition du 1er mars.
- Haas, P. M. (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." International Organization **46**(1): 1-35.
- Harrison, K. et Hoberg, G. (1991). "Setting the Environmental Agenda in Canada and the United States: The Cases of Dioxin and Radon." Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique **24**(1): 3-27.
- Heckscher, C. et Carre, F. (2006). "Strength in Networks: Employment Rights Organizations and the Problem of Co-Ordination." British Journal of Industrial Relations **44**(4): 605-628.
- Heery, E. et Frege, C. (2006). "New Actors in Industrial Relations." British Journal of Industrial Relations **44**(4): 601-604.
- Hinrichs, K. et Kangas, O. (2003). "When is a change big enough to be a system shift? Small system-shifting changes in German and Finnish pension policies." Social Policy & Administration **37**(6): 573-591.
- Hodgson, G. M. (2000). "What is the essence of institutional economics?" Journal of Economic Issues **34**(2): 317-329.
- Holzmann, R. et Hinz, R. (2005). Les régimes de retraite au vingt et unième siècle: Perspective internationale sur les systèmes de retraite et leur réformes. B. Mondiale.
- Horner, K. (2007). Emerging Challenges and Policy Responses within Canada's Retirement Income System - A Focus on Workplace Pensions, Private Savings and Income Security, Human Resources and Social Development Canada: 91.
- Howlett, M. (1998). "Predictable and Unpredictable Policy Windows: Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda-Setting." Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique **31**(3): 495-524.

- Howlett, M. (1999). "Rejoinder to Stuart Soroka, "Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon"." Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique **32**(4): 773-779.
- Howlett, M. P. et Ramesh, M. (1995). Studying public policy : policy cycles and policy subsystems. Toronto ; New York, Oxford University Press.
- Howlett, M. P. et Ramesh, M. (2003). Studying public policy : policy cycles and policy subsystems - Second Edition. Toronto ; New York, Oxford University Press.
- Hyman, R. (1989). The Political Economy of Industrial Relations. London, Macmillan Press.
- ICPM. (sans date). "International Centre for Pension Management." Retrieved June 25th, 2008, from <http://www.rotman.utoronto.ca/icpm/details.aspx?ContentID=79>.
- Institut C. D. Howe. (2008, 2008). "C. D. Howe Institute - Institut C. D. Howe." Retrieved 25 juin, 2008, from <http://www.cdhowe.org/index.cfm>.
- ISQ. (2007a, 3 avril). "Naissances et taux de natalité 1900-2006." from [http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/naisn\\_deces/naissance/401.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/naisn_deces/naissance/401.htm).
- ISQ. (2007b, 26 mard). "Taux de faible revenu des unités familiales selon le type de famille et l'âge, Québec, 1996 à 2004." from [http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls\\_mengs\\_niv\\_vie/revenus\\_depense/revenus/mfr96\\_2004.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/mfr96_2004.htm).
- Jackson, R., J. et Jackson, D. (1994). Politics in Canada - Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy. Scarborough, Prentice Hall Canada Inc.
- Jenson, J. (2004). Catching Up to Reality: Building the Case for a New Social Model. CPRN Social Architecture Papers. C. P. R. Networks. Ottawa, Canadian Policy Research Networks - Family Network.
- Jobin, G. (2006). Compte rendu de la rencontre avec la Ministre Courchène tenue à Montréal à l'édifice de la Bourse le 24 avril dernier à compter de 10.00hres, Alliance des associations de retraités: 2.
- Kamieniecki, S. (2000). "Testing Alternative Theories of Agenda Setting: Forest Policy Change in British Columbia, Canada." Policy Studies Journal **28**(1): 176-189.
- Kaufman, B. E. (1993). The origins & evolution of the field of industrial relations in the United States. Ithaca, N.Y., ILR Press.

- Kaufman, B. E. (2003). "The organization of economic activity: insights from the institutional theory of John R. Commons." Journal of Economic Behavior & Organization **52**(1): 71-96.
- Keese, M. (2006). Vivre et travailler plus longtemps. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- Kingdon, J. W. (2003). Agendas, alternatives, and public policies. New York ; Montréal, Longman.
- Kochan, T. A., McKersie, R. B. et Cappelli, P. (1984). "Strategic Choice and Industrial Relations Theory." Industrial Relations **23**(1): 22.
- Laidler, D. et Robson, W. P. (2007). Ill-Defined Benefits: The Uncertain Present and Brighter Future of Employee Pensions in Canada. The Pension Papers. C. D. Howe Institute, C. D. Howe Institute,: 28.
- Lecours, A. (2002). "L'approche néo-institutionnelle en science politique : unité ou diversité? ." Politique et sociétés **21**(3): 3-19.
- Lieberman, J. M. (2002). "Three Streams And Four Policy Entrepreneurs Converge." Education and Urban Society **34**(4): 438-450.
- Luchak, A. A., Fang, T. et Gunderson, M. (2004). "How has public policy shaped defined-benefit pension coverage in Canada?" Journal of Labor Research **25**(3): 469-484.
- MacDonald, M. (1999). "Restructuring, gender and social security reform in Canada." Journal of Canadian Studies-Revue d'Études Canadiennes **34**(2): 57-88.
- Malcolmson, P. et Myers, R. (2000). Le régime politique canadien, Broadview press.
- McCallum, R. (2007). "Australian Labour Law after the Work Choices Avalanche: Developing an Employment Law for our Children." Journal of Industrial Relations **49**(3): 436-454.
- MEQ. (2004). "Projet de loi 195: les MEQ font part de leurs commentaires à la Commission des finances publiques." Retrieved 10/04, 2007, from <http://www.cme-mec.ca/qc/media.asp?id=170>.
- Mercenier, J. et Mérette, M. (2002). Le vieillissement démographique augmentera-t-il les inégalités entre les régions du Canada? Hull, Ressources humaines et Développement social Canada.
- Mercer. (2007, 2007). "À propos de Mercer." Retrieved 26 juin, 2008, from <http://www.mercer.ca>.



- Michaels, S., Goucher, N. P. et McCarthy, D. (2006). "Policy Windows, Policy Change, and Organizational Learning: Watersheds in the Evolution of Watershed Management." Environmental Management **38**(6): 983-992.
- Miles, M. B. et Huberman, A. M. (1994). Qualitative data analysis : an expanded sourcebook. Thousand Oaks ; London ; New Delhi, Sage Publications.
- Ministère des Finances Canada (2005b). Le discours du budget de 2005. M. d. F. Canada, Gouvernement du Canada: 25.
- Ministère des Finances Canada (2007e). Le Ministère des Finances: 140 ans et ça continue. G. d. Canada.
- Ministère des Finances Canada (2007f). Le discours du budget de 2007 - Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur. M. d. F. Canada, Gouvernement du Canada: 25.
- Ministère des Finances Canada. (sans date, 10 octobre 2008). "Le Ministère." Retrieved 1er mars, 2010, from <http://www.fin.gc.ca/afc/index-fra.asp>.
- Montpetit, É. (2002). "Pour en finir avec le lobbying: Comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts." Politique et Sociétés **21**(3): 91-112.
- Morissette, L. (2006). Le processus de régulation des politiques publiques du travail: le cas de la réforme de l'article 45 du *Code du travail* au Québec. Faculté des études supérieures - École de relations industrielles. Montréal, Université. **Ph.D**: 573.
- Morissette, R. et Ostrovsky, Y. (2006). La protection en matière de pensions et l'épargne-retraite des familles canadiennes, 1986 à 2003. Document de recherche. M. d. l'Industrie. Ottawa, Statistique Canada.
- Myles, J. (2000). La maturation du système de revenu de retraite du Canada: Niveaux de revenus, inégalité de revenus et faibles revenus chez les gens âgés, Statistique Canada.
- O'Connell, P. J. et Gash, V. (2003). "The effects of working time, segmentation and labour market mobility on wages and pensions in Ireland." British Journal of Industrial Relations **41**(1): 71-95.
- O'Donnell, O. et Tinios, P. (2003). "The politics of pension reform: Lessons from public attitudes in Greece." Political Studies **51**(2): 262-281.
- OCDE (2006). Vieillissement et politiques de l'emploi: Canada. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

- Office d'investissement du RPC. (2007, 2007). "L'Office en bref." Retrieved 31 juillet 2007, 2007, from [http://www.cppib.ca/fr/About\\_Us/](http://www.cppib.ca/fr/About_Us/).
- Office d'investissement du RPC (2008). Assurer la perennité: Les 10 premières années de l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada C. B. d. C. (CBC). Toronto, Office d'investissement du RPC (OIRPC): 18.
- OIT (2006). La sécurité sociale pour tous: un investissement dans le développement social et économique mondial. Questions de protection sociale. D. d. l. s. sociale. Genève, Organisation internationale du travail.
- Ontario Expert Commission on Pensions. (2007, March 9, 2007). "Expert Commission on Pensions." Retrieved 16 juin, 2008, from <http://www.pensionreview.on.ca/english/about.html>.
- Osterman, P. (2006). "Community Organizing and Employee Representation." British Journal of Industrial Relations 44(4): 629-649.
- Paradis, P. E. (2005). Vers des régimes de retraite efficaces et efficients. Commission des Affaires sociales. Montréal, FCEI: 16.
- Péloquin, T. (2006). 600 ex-employés d'Acier Atlas perdent le tiers de leur retraite. La Presse. Montréal.
- Pesando, J. E. (2008). Risky Assumptions: A closer Look at the Bearing of Investment Risk in Defined-Benefit Pension Plans. The Pension Papers. C. D. H. Institute, C. D. Howe Institute: 20.
- Picard, P. (2007). Un outil spécialement destiné au PME. Les Affaires.
- Picot, G. et Myles, J. (2005). L'inégalité du revenu et le faible revenu au Canada: une perspective internationale. S. Canada. Ottawa, Statistique Canada.
- Pierson, P. (2000). "Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes." Studies in American Political Development 14(Spring 2000): 72-92.
- Pozzebon, S. (2004). "Les régimes de retraites sont-ils toujours avantageux?" Gestion 29(3): 30-37.
- Pralle, S. B. (2003). "Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy." Journal of Public Policy 23(3): 233-260.
- Pralle, S. B. (2006a). "Timing and sequence in agenda-setting and policy change: a comparative study of lawn care pesticide politics in Canada and the US." Journal of European Public Policy 13(7): 987-1005.

- Pralle, S. B. (2006b). "The "Mouse that roared": Agenda setting in Canadian pesticides politics." Policy Studies Journal **34**(2): 171-194.
- Premier ministre Stephen Harper (2006). Discours du Trône.
- Presse Canadienne (2007) "Dodge veut des régimes de retraite plus flexibles." LaPresseAffaires.com.
- Prévost, S. (2006). La réforme du financement des régimes de retraite à prestations déterminées: corriger le tir pour mieux relever les défis. F. c. d. l. e. i. FCEI, FEI, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante.
- PRP (2005). Encourager les choix touchant le travail et le départ à la retraite. Vieillesse de la population et flexibilité des parcours de vie. T. Hunsley. Ottawa, Gouvernement du Canada.
- PRP. (2007, 14 novembre 2007). "Recherche sur les politiques." Retrieved 15 mai, 2008, from <http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=root&langcd=F>.
- Pyper, W. (2008). Placements dans les REER. S. Canada, Gouvernement du Canada: 7.
- Quivy, R. et Van Campenhoudt, L. (1995). Manuel de recherche en sciences sociales. Paris, Dunod.
- Rioux, C. (2006). Retirement Pensions Systems in Developed Economies: Issues and Reforms in an International Perspective. Canadian Industrial Relations Association, Toronto, Canada.
- Rivest, M. (sans date a). La reconnaissance des associations de retraités, Alliance des associations de retraités: 2.
- Rivest, M. (sans date b). La protection de la rente des retraités en vertu de la loi sur les régimes complémentaires de retraite (Loi RCR), Alliance des associations de retraités: 4.
- Rivest, M. (sans date c). Mémoire de l'Alliance des associations de retraités sur le projet de loi 55, Alliance des associations de retraités: 7.
- Robson, W. P. (2008). Safe Harbours: Providing Protection for Canada's Money-Purchase Plan Sponsors. The Pension Papers. C. D. Howe Institute, C. D. Howe Institute,: 12.
- Rose, R. (2004). Les femmes ont besoin du régime de rentes du Québec. mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur Adapter le régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec.

- Rouyer, C.-A. (2008). "Épargne-retraite: Claude Lamoureux tire la sonnette d'alarme." Conseiller(Juillet-Août): 6.
- Roy, S. N. (2003). L'étude de cas. Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données. B. Gauthier. Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec.
- Royer, D. (2006). Du rôle des acteurs dans le processus d'élaboration de la politique éducative L'école, tout un programme: Une analyse politique de la réforme du curriculum au Québec. Canada, Université Laval (Canada).
- RRQ (2004). Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés, Régie des rentes du Québec.
- RRQ (2005). Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées. D. d. l. é. e. d. l. révision: 87.
- RRQ. (sans date). "À propos de nous." Retrieved 1er mars, 2010, from <http://www.fin.gc.ca/afc/index-fra.asp>.
- RRQ, R. d. r. d. Q. (2003). Adapter le Régime de rente aux nouvelles réalités du Québec. Québec, Régie des rentes du Québec.
- Ruta, S. (2004). Les facteurs influençant les résultats des plaintes de discrimination et de harcèlement au travail à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. École de relations industrielles. Montréal, Université de Montréal. **Maîtrise**.
- Ruta, S. et Dagenais, L. F. (2003). Les systèmes de protection sociale et d'encadrement juridique des travailleurs autonomes: comparaisons Europe - Amérique, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.
- Sabatier, P. A. (1999). The Need For Better Theories. Theoretical lenses on public policy. P. A. Sabatier. Boulder, Colo., Westview Press: viii, 289.
- Sabatier, P. A. et Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. Theories of the Policy Process. P. A. Sabatier. Theoretical Lenses on Public Policy, Westview Press: 117-168.
- Sabourin, P. (2003). L'analyse de contenu. Recherche sociale: de la problématique à la collecte de données. B. Gauthier. Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec.
- Salembier, H. et Boucher, M. (2006). Projet de loi 30 *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite notamment en matière de financement et d'administration*. Consultations particulières sur le Projet de loi no. 30, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière

de financement et d'administration. Commission des affaires sociales, Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées: 9.

- Savoie-Zajc, L. (2003). L'entrevue semi-dirigée. Recherche sociale: de la problématique à la collecte de données. B. Gauthier. Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec.
- Schattschneider, E. E. (1960). The semisovereign people : a realist's view of democracy in America. New York, Holt Rinehart and Winston.
- Schirle, T. (2008). Greener Pastures: Understanding the Impact of Retirement Incentives in Defined-benefit Pension Plans. The Pension Papers. C. D. Howe Institute, C. D. Howe Institute,: 24.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. (2006, 2006-02-01). "Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés (IPPA)." from [http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/hrdb-rhbd/owppi-ippta/description\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/hrdb-rhbd/owppi-ippta/description_f.asp).
- SEDAP. (2008, June 18th). "Social and Economic Dimensions of an Aging Population (SEDAP) Research Program." Retrieved June 26th, 2008, from <http://socserv.mcmaster.ca/sedap/index.html>.
- Sénat du Canada. (sans date). "Comité spécial sur le vieillissement." Retrieved 1er mars, 2010, from [http://www.parl.gc.ca/common/Committee\\_SenRep.asp?Language=F&parl=38&Session=1&comm\\_id=600](http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenRep.asp?Language=F&parl=38&Session=1&comm_id=600).
- Service Canada (2007). Pension de la Sécurité de la vieillesse Supplément de revenu garanti Allocation Tableaux des taux en vigueur janvier - mars 2007, Gouvernement du Canada.
- Soroka, S. (1999). "Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon." Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique 32(4): 763-772.
- Soroka, S. N. (2002a). Agenda-setting dynamics in Canada. Vancouver, UBC Press.
- Soroka, S. N. (2002b). "Issue Attributes and Agenda-Setting by Media, the Public, and Policymakers in Canada." Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique 14(3): 264-285.
- St-Arnaud, J., Beaudet, M. P. et Tully, P. (2005). Espérance de vie. Rapport sur la santé, Statistique Canada.

- Statistique Canada. (2004, 30 mars 2006). "Le revenu au Canada." from [http://www.statcan.ca/francais/freepub/75-202-XIF/2004000/part1\\_f.htm](http://www.statcan.ca/francais/freepub/75-202-XIF/2004000/part1_f.htm).
- Statistique Canada (2005b) "Population, densité, taux de natalité et de mortalité." Le Quotidien.
- Statistique Canada. (2006a, 28 mars). "Personnes ayant un faible revenu après impôt (prévalence)." from [http://www40.statcan.ca/102/cst01/famil19a\\_f.htm?sdi=faible%20revenu](http://www40.statcan.ca/102/cst01/famil19a_f.htm?sdi=faible%20revenu).
- Statistique Canada. (2006b, 27 juillet 2006). "Notre travail." Retrieved 26 mai, 2008, from [http://www.statcan.ca/francais/about/overview\\_f.htm](http://www.statcan.ca/francais/about/overview_f.htm).
- Statistique Canada (2011) "Dernier communiqué de l'Enquête sur la population active " Le Quotidien, 7.
- Statistique Canada (sans date). CANSIM - Tableau 202-0709: Coefficients de Gini du revenu du marché, total et après impôt des individus, où chaque individu est représenté par le revenu de son ménage ajusté, selon le type de famille économique, annuel (nombre). CANSIM, Gouvernement du Canada. **202-0709**.
- Stone, D. A. (1989). "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas." Political Science Quarterly **104**(2): 281-300.
- Strom, K. et Swindle, S. M. (2002). "Strategic Parliamentary Dissolution." The American Political Science Review **96**(3): 575-591.
- Towers Perrin. (sans date). "Accueil." Retrieved 26 août, 2008, from <http://www.towersperrin.com/tp/lobby.jsp?country=canf>.
- True, J. L., Jones, B. D. et Baumgartner, F. R., Eds. (1999). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking. Theoretical Lenses on Public Policy. Boulder, Colo., Westview Press.
- Vallée, G. et Charest, J. (2001). "Globalization and the Transformation of State Regulation of Labour: the Case of Recent Amendments to the Quebec *Collective Agreement Decrees Act*." International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations **17**(1): 79-91.
- Whiteford, P. et Whitehouse, E. (2006). "Pension challenges and pension reforms in OECD countries." Oxford Review of Economic Policy **22**(1): 78-94.
- Yin, R. K. (2003). Case study research : design and methods. Thousand Oaks, Calif., Sage Publications.

- Young, M. et Prisner, E. (2007). Projet de loi C-36: Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la Sécurité de la vieillesse - Résumé législatif. S. d. i. e. d. r. parlementaires, Bibliothèque du Parlement. **LS-548F**.
- Zeytinoglu, I. U. et Cooke, G. B. (2005). "Non-standard work and benefits - Has anything changed since the Wallace report?" Relations Industrielles-Industrial Relations **60**(1): 29-63.